




3 1761 11650767 4





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116507674>













Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing Committee on*

# Rules, Procedures and the Rights of Parliament

*Chair:*

The Honourable LORNA MILNE

---

Tuesday, October 29, 2002

Tuesday, November 5, 2002

Wednesday, November 6, 2002 (*in camera*)

---

### Issue No. 1

**Organizational meeting  
First and second meetings on:**  
Rule 95(2) and (3)

---

INCLUDING:  
THE FIRST AND SECOND REPORTS  
OF THE COMMITTEE  
(Rule 104 and Rule 95(2) and (3))

---

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité permanent du*

# Règlement, de la procédure et des droits du Parlement

*Présidente:*

L'honorable LORNA MILNE

---

Le mardi 29 octobre 2002

Le mardi 5 novembre 2002

Le mercredi 6 novembre 2002 (à huis clos)

---

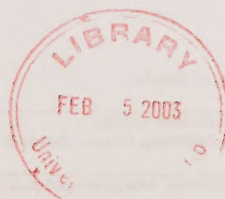
### Fascicule n° 1

**Réunion d'organisation  
Première et deuxième réunions concernant:**  
Règlement 95(2) et (3)

---

Y COMPRIS:  
LES PREMIER ET DEUXIÈME RAPPORTS  
DU COMITÉ  
(Article 104 et article 95(2) et (3))

---





THE STANDING COMMITTEE ON RULES,  
PROCEDURES AND THE RIGHTS OF PARLIAMENT

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

- |                      |                |
|----------------------|----------------|
| Bacon                | Murray, P.C.   |
| * Carstairs, P.C.    | Pépin          |
| (or Robichaud, P.C.) | Pitfield, P.C. |
| Day                  | Robertson      |
| Di Nino              | Rompkey, P.C.  |
| Grafstein            | Sparrow        |
| Hubley               | Smith, P.C.    |
| Joyal, P.C.          | Stratton       |
| Loisier-Cool         | Wiebe          |
| * Lynch-Staunton     |                |
| (or Kinsella)        |                |

*\* Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Sparrow was substituted for that of the Honourable Senator Wiebe (*November 4, 2002*).

The name of the Honourable Senator Day was substituted for that of the Honourable Senator Sparrow (*November 6, 2002*).

The name of the Honourable Senator Hubley was substituted for that of the Honourable Senator Bacon (*November 6, 2002*).

LE COMITÉ PERMANENT DU RÈGLEMENT,  
DE LA PROCÉDURE ET DES DROITS DU PARLEMENT

*Présidente:* L'honorable Lorna Milne

*Vice-présidente:* L'honorable A. Raynell Andreychuk  
et

Les honorables sénateurs:

- |                      |                |
|----------------------|----------------|
| Bacon                | Murray, c.p.   |
| * Carstairs, c.p.    | Pépin          |
| (ou Robichaud, c.p.) | Pitfield, c.p. |
| Day                  | Robertson      |
| Di Nino              | Rompkey, c.p.  |
| Grafstein            | Sparrow        |
| Hubley               | Smith, c.p.    |
| Joyal, c.p.          | Stratton       |
| Loisier-Cool         | Wiebe          |
| * Lynch-Staunton     |                |
| (ou Kinsella)        |                |

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Sparrow substitué à celui de l'honorable sénateur Wiebe (*le 4 novembre 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Day substitué à celui de l'honorable sénateur Sparrow (*le 6 novembre 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Hubley substitué à celui de l'honorable sénateur Bacon (*le 6 novembre 2002*).



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, October 31, 2002:

The Honourable Senator Robichaud, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Graham, P.C.:

That for the duration of the present session any select committee may meet during adjournments of the Senate.

After debate,

In amendment, the Honourable Senator Kinsella moved, seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C., that the motion be referred to the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament.

After debate,

The question being put on the motion in amendment, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi, 31 octobre 2002:

L'honorable sénateur Robichaud, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Graham, C.P.,

Que, pour la durée de la présente session, les comités particuliers puissent se réunir pendant les ajournements du Sénat.

Après débat,

En amendement, l'honorable sénateur Kinsella propose, appuyé par l'honorable sénateur Robichaud, C.P., que la motion soit renvoyée au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement.

Après débat,

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, October 29, 2002

(1)

[English]

The Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 9:35 a.m., this day, in room 356-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Milne, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Bacon, Di Nino, Joyal, P.C., Losier-Cool, Milne, Rompkey, P.C., Smith, P.C., Stratton and Wiebe (10).

*In attendance:* From the Committees Directorate, Krista Durrell; Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson, Margaret Young; from the office of the Honourable Milne, Jeff Paul; Barbara Kagedan, from the office of the Honourable Senator Smith, Jennifer Hartley.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

### Election of Chair

Pursuant to rule 88, the Clerk presided over the election of the Chair.

The Honourable Senator Stratton moved, — That The Honourable Senator Milne be Chair of the Committee.

The question being put on the motion, — it was agreed.

The Honourable Senator Milne assumed the Chair and made opening remarks.

The question being put on the motion, it was adopted.

The clerk invited the Chairman elect to take the Chair

The Chair presided over the election of the Deputy Chair.

### Election of Deputy Chair

The Honourable Senator Wiebe moved, — That the Honourable Senator Andreychuk be Deputy Chair of the Committee.

The question being put on the motion, — it was agreed.

### Sub-committee on Agenda and Procedure

The Honourable Senator Bacon moved, —

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chair, the Deputy Chair and a Senator to be confirmed;

That the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee with respect to its agenda, to invite witnesses and schedule hearings;

The question being put on the motion, — it was agreed.

### Motion to print the Committee's Proceedings

The Honourable Senator Losier-Cool moved, — That the committee print its Proceedings and That the Chair be authorized to adjust this number to meet demand.

The question being put on the motion, — it was agreed.

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 29 octobre 2002

(1)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 9 h 35 dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Bacon, Di Nino, Joyal, c.p., Losier-Cool, Milne, Rompkey, c.p., Smith, c.p., Stratton et Wiebe (10).

*Également présents:* Krista Durrell, Direction des comités; Jamie Robertson et Margaret Young, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement; Jeff Paul et Barbara Kagedan, bureau de l'honorable sénateur Milne et Jennifer Hartley, bureau de l'honorable sénateur Smith.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

### Élection à la présidence

Conformément à l'article 88 du Règlement, le greffier préside à l'élection à la présidence.

Il est proposé par l'honorable sénateur Stratton — Que l'honorable sénateur Milne soit présidente du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Milne accepte la présidence et fait une déclaration.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier invite la présidente élue à occuper le fauteuil.

La présidente préside à l'élection à la vice-présidence.

### Élection à la vice-présidence

Il est proposé par l'honorable sénateur Wiebe — Que l'honorable sénateur Andreychuk soit vice-présidente du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

### Sous-comité du programme et de la procédure

Il est proposé par l'honorable sénateur Bacon —

Que le Sous-comité du programme et de la procédure se compose de la présidente, de la vice-présidente et d'un autre sénateur désigné;

Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme, à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences.

La question, mise aux voix, est adoptée.

### Impression des délibérations du comité

Il est proposé par l'honorable sénateur Losier-Cool — Que le comité fasse imprimer ses délibérations et Que la présidente soit autorisée à ajuster cette quantité en fonction des besoins.

La question, mise aux voix, est adoptée.



### **Authorization to hold meetings and to print evidence when quorum is not present**

The Honourable Senator Rompkey moved, — That, pursuant to rule 89, the Chair be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present, provided that a representative of the government and a representative from the opposition are present.

The question being put on the motion, — it was agreed.

### **Financial Report**

The Honourable Senator Andreychuk moved, —

That, pursuant to Rule 104, the Chair be authorized to report expenses incurred by the committee during the last session.

The question being put on the motion, — it was agreed.

### **Research Staff**

The Honourable Senator Di Nino moved, —

That the committee ask the Library of Parliament to assign research officers to the committee;

That the Chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the committee's examination and consideration of such bills, subject matters of bills, and estimates as are referred to it;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee; and

That the Chair, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries and draft reports.

The question being put on the motion, — it was agreed.

### **Authority to commit funds and certify accounts**

The Honourable Senator Joyal moved, —

That, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, authority to commit funds be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair; and the Clerk of the Committee; and

That, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act, and Guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the committee be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair, and the Clerk of the Committee.

The question being put on the motion, it was agreed.

### **Autorisation à tenir des réunions et impression des témoignages en l'absence de quorum**

Il est proposé par l'honorable sénateur Rompkey — Que conformément à l'article 89 du Règlement, la présidente soit autorisée à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un représentant du gouvernement et un représentant de l'opposition soient présents.

La question, mise aux voix, est adoptée.

### **Rapport financier**

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk —

Que, conformément à l'article 104 du Règlement, la présidente soit autorisée à faire rapport des dépenses faites au cours de la dernière session.

La question, mise aux voix, est adoptée.

### **Personnel de recherche**

Il est proposé par l'honorable sénateur Di Nino —

Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des attachés de recherche auprès du comité;

Que la présidente soit autorisée à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, puis d'employés de bureau et d'autres personnes au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont déférées;

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services d'experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et

Que la présidente, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapport.

La question, mise aux voix, est adoptée.

### **Autorisation d'engager des fonds et d'approuver les comptes à payer**

Il est proposé par l'honorable sénateur Joyal —

Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager les fonds du comité soit conférée à la présidente, ou en son absence à la vice-présidente; et

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3:05 de l'annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée individuellement à la présidente, à la vice-présidente et au greffier du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

## Travel

The Honourable Senator Rompkey moved, — That the committee empower the Steering Committee to designate, as required, one or more members of the committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the committee.

The question being put on motion, — it was agreed.

## Designation of Members Travelling on Committee Business

It is moved by the Honourable Senator Stratton moved, — That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to:

- 1) determine whether any member of the committee is on "official business" for the purposes of paragraph 8(3)(a) of the Senators Attendance Policy, published in the *Journals of the Senate* on Wednesday, June 3, 1998; and
- 2) consider any member of the committee to be on "official business" if that member is: (a) attending a function, event or meeting related to the work of the committee within Canada; or (b) making a presentation related to the work of the committee within Canada.

The question being put on the motion, it was agreed.

The Honourable Senator Wiebe moved — That, pursuant to the Senate guidelines for witnesses expenses, the committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for one witness from any one organization and payment will take place upon application, but that the Chair be authorized to approve expenses for a second witness should there be exceptional circumstances.

The question being put on the motion, it was agreed.

## Electronic media coverage of public meetings

The Honourable Senator Losier-Cool moved —

That, the Chair be authorized to seek permission from the Senate to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow such coverage at its discretion.

The question being put on the motion, it was agreed.

Meeting times of the committee were discussed and agreed.

The committee proceeded to discuss matters of future business.

## Subcommittee on Procedure and Agenda

The name of the Honourable Senator Smith was confirmed to be the third member of the Steering Committee.

## Adjournment

At 9:54 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

## Voyages

Il est proposé par l'honorable sénateur Rompkey — Que le comité autorise le comité de direction à désigner, au besoin, un ou plusieurs membre(s) du comité, de même que le personnel de recherche nécessaire, qui se déplaceront au nom du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

## Désignation des membres qui remplissent un engagement public

Il est proposé par l'honorable sénateur Stratton — Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à:

- 1) déterminer si un membre du comité remplit un «engagement public» aux fins de l'alinéa 8(3)a) de la politique relative à la présence des sénateurs, publiée dans les *Journaux du Sénat* du mercredi 3 juin 1988; et
- 2) considérer qu'un membre du comité remplit un «engagement public» si ce membre: a) assiste à une réception, à une activité ou à une réunion se rapportant aux travaux du comité au Canada; ou b) fait un exposé ayant trait aux travaux du comité au Canada.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Wiebe — Que, conformément aux lignes directrices du Sénat concernant les frais de déplacement des témoins, le comité peut rembourser des dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un témoin d'un même organisme, après qu'une demande de remboursement a été présentée, mais que la présidente soit autorisée à permettre le remboursement de dépenses pour un deuxième témoin en cas de circonstances exceptionnelles.

La question, mise aux voix, est adoptée.

## Diffusion des délibérations publiques par médias d'information électronique

Il est proposé par l'honorable sénateur Losier-Cool —

Que la présidente soit autorisée à demander au Sénat la permission de diffuser ses délibérations publiques par les médias d'information électronique, de manière à déranger le moins possible ses travaux; et

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre cette diffusion à sa discrétion.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le comité discute et convient de l'horaire des séances du comité.

Le comité discute de ses travaux futurs.

## Sous-comité du programme et de la procédure

Le nom de l'honorable sénateur Smith est confirmé comme troisième membre du comité de direction.

## Levée de la séance

À 9 h 54, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.



# ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, November 5, 2002  
(2)

[English]

The Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 9:34 a.m., this day, in room 356-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Milne, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Bacon, Di Nino, Grafstein, Joyal, P.C., Milne, Pépin, Rompkey, P.C. and Stratton (9).

*Other senator present:* The Honourable Senator Sparrow (1).

*Also in attendance:* From the Committees Directorate: Krista Durrell; Charles Robert, Principal Clerk of Procedure; from Senate Communications: Diane Boucher; from the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Jamie Robertson.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, October 31, the committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Kinsella that "for the duration of the present session any select committee may meet during adjournments of the Senate."

The Honourable Senator Rompkey moved, — That rule 95(2) and (3) be suspended, pending a final report on this Order of Reference, debate arising thereon.

Mr. Charles Robert, Principal Clerk of Procedure, was invited to say a few words on the history of the rule and answer questions.

After discussion, it was agreed not to proceed as proposed, but to advise Chairs to individually give notice in the Senate of their intention to sit.

Pursuant to rule 86(1)(f), the committee proceeded to its study into the question of tabling reports with the Clerk of the Senate when the Senate is not sitting.

The Chair made a brief statement.

At 9:56 a.m., the Honourable Senator Andreychuk assumed the Chair.

Mr. Robert made a statement and answered questions.

Madame Boucher made a statement and answered questions.

At 10:34 a.m., the Honourable Senator Milne resumed the Chair.

It was agreed that the committee meet tomorrow *in camera* to consider a draft report.

At 10:49 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

# ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 5 novembre 2002  
(2)

[Traduction]

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 9 h 34, dans la salle 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Bacon, Di Nino, Grafstein, Joyal, c.p., Milne, Pépin, Rompkey, c.p. et Stratton (9).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Sparrow (1).

*Également présents:* De la Direction des comités: Krista Durell; Charles Robert, greffier principal à la procédure; des Communications du Sénat: Diane Boucher; de la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement: Jamie Robertson.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 31 octobre, le comité entreprend l'étude de la motion présentée par l'honorable sénateur Kinsella que «pour la durée de la présente session, les comités particuliers puissent se réunir pendant les ajournements du Sénat.»

L'honorable sénateur Rompkey propose — Que l'application des paragraphes 95(2) et (3) soit suspendue; en attendant la présentation d'un rapport définitif au sujet de cet ordre de renvoi, il s'élève un débat.

M. Charles Robert, greffier principal à la procédure, est invité à dire quelques mots sur l'historique du Règlement et répond aux questions.

Après une discussion, il est convenu de ne pas procéder comme prévu, mais d'informer les présidents d'aviser individuellement le Sénat de leur intention de siéger.

Conformément à l'alinéa 86(1)f), le comité entreprend son étude de la question du dépôt des rapports auprès du greffier du Sénat lorsque le Sénat ne siège pas.

La présidente fait une brève déclaration.

À 9 h 56, l'honorable sénateur Andreychuk occupe le fauteuil de la présidence.

M. Robert fait une déclaration et répond aux questions.

Mme Boucher fait une déclaration et répond aux questions.

À 10 h 34, l'honorable sénateur Milne reprend le fauteuil de la présidence.

Il est convenu que le comité se réunira le lendemain à huis clos pour examiner un rapport préliminaire.

à 10 h 49, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

## ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, November 6, 2002  
(3)

[English]

The Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met *in camera*, at 12:13 p.m., this day, in room 356-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Milne, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Day, Grafstein, Hubley, Joyal, P.C., Kinsella, Losier-Cool, Milne, Murray, P.C., Pépin, Rompkey, P.C., Smith, P.C. and Stratton (12).

*Other senators present:* The Honourable Senators Gauthier, Kinsella and Stollery (3).

\* *Ex-Officio Member*

*Also in attendance:* From the Committees Directorate: Heather Lank, Principal Clerk; Charles Robert, Principal Clerk of Procedure; from the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Jamie Robertson.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, October 31, the committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Kinsella that "for the duration of the present session any select committee may meet during adjournments of the Senate".

The committee agreed to proceed *in camera* for the purposes of drafting a report on its study of rules 95(2) and (3). Staff were permitted to remain.

A draft report allowing Senate committees to sit on sitting days of weeks during which the Senate sits with an intervening period of adjournment exceeding one week was agreed.

It was agreed that the Chair report to the Senate.

The committee proceeded to its study of tabling reports.

The committee continued *in camera* in order to discuss a draft report.

Dr. Lank made a statement and answered questions.

Suggestions were made to strengthen the report.

It was agreed to circulate a revised draft during the adjournment week, prior to the next meeting.

At 1:22 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 6 novembre 2002  
(3)

[Traduction]

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à huis clos à 12 h 13, dans la salle 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Day, Grafstein, Hubley, Joyal, c.p., Kinsella, Losier-Cool, Milne, Murray, c.p., Pépin, Rompkey, c.p., Smith, c.p. et Stratton (12).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Gauthier, Kinsella\* et Stollery (3).

\**membre d'office*

*Également présents:* De la Direction des comités: Heather Lank, greffière principale; Charles Robert, greffier principal à la procédure; de la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement: Jamie Robertson.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 31 octobre, le comité entreprend l'étude de la motion présentée par l'honorable sénateur Kinsella que «pour la durée de la présente session, les comités particuliers puissent se réunir pendant les ajournements du Sénat».

Le comité décide de siéger à huis clos dans le but de rédiger un rapport de son étude des paragraphes 95(2) et (3) du *Règlement*. Les membres du personnel sont autorisés à rester.

Un rapport préliminaire permettant aux comités du Sénat de siéger les jours où le Sénat siège avec une période de décalage de plus d'une semaine est accepté.

Il est convenu que la présidente fera rapport au Sénat.

Le comité entreprend son étude du dépôt des rapports.

Le comité poursuit à huis clos afin de discuter d'un rapport préliminaire.

Mme Lank fait une déclaration et répond aux questions.

Il est suggéré de renforcer le rapport.

Il est convenu de faire circuler une version révisée pendant la semaine d'intersession, avant la prochaine réunion.

À 13 h 22, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité,*

Blair Armitage

*Clerk of the Committee*



## REPORTS OF THE COMMITTEE

Tuesday, October 29, 2002

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament has the honour to table its

## FIRST REPORT

Pursuant to Rule 104, your Committee reports that the expenses incurred by the committee during the First Session of the Thirty-Seventh Parliament were as follows:

Professional & Other Service	\$ 13,211
Transportation & Communications	0
All other Expenditures	\$ 22
Witness Expenses	\$ <u>1,905</u>
Total	\$ 15,138

During the First Session of the Thirty-Seventh Parliament, your Committee met 50 times, totaling 81.9 hours, tabled or presented a total of 15 reports, and heard 10 witnesses.

In its First Report, which was tabled in the Senate on February 22, 2001, your Committee reported on its expenses and activities in the Second Session of the Thirty-Sixth Parliament, pursuant to Rule 104.

On March 1, 2001, your Committee tabled an updated version of the *Rules of the Senate* dated February 2001, as its Second Report.

Your Committee's Third Report, which was presented on May 17, 2001, requested authorization to adjourn from place to place within and outside Canada, and pursuant to section 2:07 of the *Procedural Guidelines for the Financial Operations of Senate Committees*, appended a copy of the report of the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration with respect to its Budget. The report was approved by the Senate on June 5, 2001.

Your Committee's Fourth Report, which was presented on September 19, 2001, and approved by the Senate on October 31, 2001, recommended that the "Senate Committee on Defence and Security" be re-named the "Senate Committee on National Security and Defence."

In its Fifth Report, which was presented on September 19, 2001, your Committee recommended that the "Committee on Privileges, Standing Rules and Orders" be re-named the "Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament." The report was approved by the Senate on September 25, 2001.

Your Committee's Sixth Report, presented on October 4, 2001, and approved on October 18, 2001, requested an extension of the deadline for reporting on its order of reference of March 15, 2001 to examine the structure of Senate committees from October 31, 2001 to February 15, 2002.

On November 6, 2001, your Committee presented its Seventh Report regarding its order of reference from the Senate of March 22, 2001 on the official recognition of third parties. The

## RAPPORTS DU COMITÉ

Le mardi le 29 octobre 2002

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement a l'honneur de déposer son

## PREMIER RAPPORT

Conformément à l'article 104 du Règlement, votre comité dépose le relevé suivant des dépenses qu'il a encourues durant la première session de la trente-septième législature:

Services professionnels et autres	13 211 \$
Transports et communications	0
Autres dépenses	22 \$
Témoins	<u>1 905 \$</u>
Total	15 138 \$

Au cours de la première session de la trente-septième législature, votre comité a tenu 50 réunions totalisant 81,9 heures, a déposé 15 rapports et entendu 10 témoins.

Dans son premier rapport déposé au Sénat le 22 février 2001, votre comité a rendu compte de ses dépenses et de ses activités durant la deuxième session de la trente-sixième législature, conformément à l'article 104 du Règlement.

Le 1<sup>er</sup> mars 2001, votre comité a déposé son deuxième rapport dans lequel il présentait une version du *Règlement du Sénat* mise à jour en février 2001.

Dans son troisième rapport, déposé le 17 mai 2001, votre comité demandait l'autorisation de se déplacer d'un endroit à l'autre au Canada et à l'étranger et, conformément à l'article 2:07 des *Directives régissant le financement des Comités du Sénat*, annexait à ce document le rapport du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration concernant son budget. Ce rapport a été approuvé par le Sénat le 5 juin 2001.

Dans son quatrième rapport, déposé le 19 septembre 2001 et approuvé par le Sénat le 31 octobre 2001, votre comité recommandait que le «Comité sénatorial de la défense et de la sécurité» soit renommé le «Comité sénatorial de la sécurité nationale et de la défense».

Dans son cinquième rapport, déposé le 19 septembre 2001, votre comité recommandait que le «Comité des privilèges, du Règlement et de la procédure» devienne le «Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement». Ce rapport a été approuvé par le Sénat le 25 septembre 2001.

Dans son sixième rapport, présenté le 4 octobre 2001 et approuvé le 18 octobre 2001, votre comité demandait de repousser au 15 février 2002 la date de présentation de son rapport d'étude sur la structure des comités sénatoriaux initialement prévue le 31 octobre 2001 selon l'ordre de renvoi du 15 mars 2001.

Le 6 novembre 2001, votre comité présentait son septième rapport qui faisait suite à l'ordre de renvoi reçu du Sénat le 22 mars 2001 au sujet de la reconnaissance officielle d'un

committee recommended that the Senate accord official recognition to parties that are registered as parties under the *Canada Elections Act* at the time that recognition is sought in the Senate and have at least five members in the Senate; that the Government be asked to propose consequential amendments to the *Parliament of Canada Act*; and that the *Rules of the Senate* be reviewed and amendments proposed to implement the report. The Report was approved by the Senate on February 5, 2002.

In your Committee's Eighth Report, which was presented on December 5, 2001, it dealt with the issue of senators indicted and subject to judicial proceedings, and recommended amendments to rules 137 and 138 of the *Rules of the Senate*, and regulations pursuant to the *Parliament of Canada Act* dealing with suspension and deductions for non attendance. The Senate approved the Report on December 14, 2001.

On February 20, 2002, your Committee tabled an updated version of the *Rules of the Senate* dated February 2002, as its Ninth Report.

Your Committee's Tenth Report, which was presented on March 5, 2002, reported Bill S-34, with amendments. The bill, *An Act respecting royal assent to bills passed by the Houses of Parliament*, had been referred to your Committee on October 4, 2001. Appended to the report were observations and a letter to the chair of your Committee from the Leader of the Government in the Senate and the Leader of the Government in the House of Commons. The Report was adopted by the Senate on March 6, 2002.

Your Committee's Eleventh Report, which was presented on March 20, 2002, was entitled *Modernizing the Senate from Within: Updating the Senate Committee Structure*, and dealt with operational issues. The Report contained eight recommendations focused on bringing about improvements to the operational effectiveness of Senate committees.

The report was not approved by the Senate prior to the prorogation of the First Session of the Thirty-seventh Parliament on September 16, 2002.

In its Twelfth Report, which was presented on March 26, 2002, your committee recommended amendments to the *Rules of the Senate* with respect to the matter of officially recognizing a third party, pursuant to the adoption of your Committee's Seventh Report. This report had not been approved by the Senate prior to prorogation on September 16, 2002.

Your Committee's Thirteenth Report dealt with the issue of time allocated to tributes in the Senate, and recommended amendments to the *Rules of the Senate*. The report was presented in the Senate on May 2, 2002, but the report had not been approved by the Senate prior to prorogation on September 16, 2002.

troisième parti. Le comité recommandait que le Sénat accorde la reconnaissance officielle aux partis qui sont enregistrés en tant que partis en vertu de la *Loi électorale du Canada* au moment où la reconnaissance est demandée au Sénat et qui comptent au moins cinq membres au Sénat; que l'on demande au gouvernement de proposer des modifications de la *Loi sur le Parlement du Canada* pour tenir compte de la décision du Sénat, et que le *Règlement du Sénat* soit revu et que des modifications soient proposées par suite de l'adoption de ce rapport par le Sénat. Ce rapport a été approuvé par le Sénat le 5 février 2002.

Le huitième rapport de votre comité, déposé le 5 décembre 2001, traitait des situations où un sénateur est reconnu coupable d'une infraction et passible d'une peine. Dans ce rapport, votre comité recommandait que les articles 137 et 138 du *Règlement du Sénat* soient modifiés et qu'il y ait adoption, en vertu de la *Loi sur le Parlement du Canada*, de mesures réglementaires sur la suspension et les déductions en cas d'absence. Le Sénat a approuvé ce rapport le 14 décembre 2001.

Le 20 février 2002, votre comité a présenté son neuvième rapport, dans lequel il proposait une version du *Règlement du Sénat* mise à jour en février 2002.

Le dixième rapport de votre comité, déposé le 5 mars 2002, portait sur le projet de loi S-34 et proposait des amendements. Ce projet de loi, intitulé *Loi relative à la sanction royale des projets de loi adoptés par les Chambres du Parlement*, avait été renvoyé à votre comité le 4 octobre 2001. Votre comité avait joint à ce rapport des observations et une lettre envoyée au président de votre comité par le leader du gouvernement au Sénat et le leader du gouvernement à la Chambre des communes. Ce rapport a été adopté par le Sénat le 6 mars 2002.

Le onzième rapport de votre comité, déposé le 20 mars 2002, s'intitulait *Moderniser le Sénat de l'intérieur: Actualisation de la structure des comités sénatoriaux* et traitait de questions opérationnelles. Ce rapport renfermait huit recommandations visant à améliorer l'efficacité opérationnelle des comités sénatoriaux.

Il n'avait pas été approuvé par le Sénat au moment de la prorogation de la première session de la trente-septième législature le 16 septembre 2002.

Dans son douzième rapport déposé le 26 mars 2002, votre comité recommandait de modifier le *Règlement du Sénat* relativement à la reconnaissance officielle d'un troisième parti, pour faire suite à l'adoption de son septième rapport. Ce rapport n'avait pas été approuvé par le Sénat au moment de la prorogation le 16 septembre 2002.

Dans son treizième rapport, votre comité traitait du temps alloué aux hommages au Sénat et recommandait que le *Règlement du Sénat* soit modifié à cet égard. Ce rapport a été présenté au Sénat le 2 mai 2002, mais il n'avait pas été approuvé par le Sénat au moment de la prorogation, le 16 septembre 2002.

Your Committee's Fourteenth Report was presented in the Senate on June 11, 2002. It was a continuation of your Committee's study of *Modernizing the Senate from Within: Updating the Senate Committee*, which had started with your Committee's Eleventh Report.

The Fourteenth Report dealt with issues raised by individual Senators relating to the operational effectiveness of Senate committees and the effectiveness of the Senate committee system. This report had not been approved by the Senate prior to prorogation.

In your Committee's Fifteenth Report, which was presented on June 13, 2002, your Committee recommended amendments to the *Rules of the Senate* dealing with the names and mandates of certain standing committees. It had not been approved by the Senate prior to prorogation on September 16, 2002.

Respectfully submitted,

Wednesday, November 6, 2002

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament has the honour to present its

## SECOND REPORT

Your Committee, to which was referred by the Senate on Thursday, October 31, 2002, the motion that for the duration of the present session any select committee may meet during adjournments of the Senate, reports as follows:

Your committee recommends that, for the purpose of rule 95(3), committees of the Senate be permitted to meet at any time on any weekday the Senate stands adjourned during a Senate sitting week.

Respectfully submitted,

*La présidente,*  
LORNA MILNE  
*Chair*

Le quatorzième rapport de votre comité a été présenté au Sénat le 11 juin 2002. Ce rapport était la suite de l'étude de votre comité intitulée *Moderniser le Sénat de l'intérieur: Actualisation de la structure des comités sénatoriaux* qui avait fait l'objet du onzième rapport de votre comité.

Ce quatorzième rapport traitait de questions soulevées par des sénateurs relativement à l'efficacité des comités sénatoriaux et du système de comités du Sénat. Ce rapport n'avait pas été approuvé par le Sénat au moment de la prorogation.

Dans son quinzième rapport présenté le 13 juin 2002, votre comité recommandait de modifier, dans le *Règlement du Sénat*, le nom et le mandat de certains comités permanents. Ce rapport n'avait pas été approuvé par le Sénat au moment de la prorogation le 16 septembre 2002.

Respectueusement soumis,

Le mercredi le 6 novembre 2002

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement a l'honneur de présenter son

## DEUXIÈME RAPPORT

Votre comité, à qui a été renvoyé la motion par le Sénat le jeudi le 31 octobre 2002, que, pour la durée de la présente session, les comités particuliers puissent se réunir pendant les ajournements du Sénat fait rapport comme suit:

Le comité recommande, pour les fins du paragraphe 3 de l'article 95, que les comités sénatoriaux soient autorisés à se réunir à toute heure, n'importe quel jour de la semaine du lundi au vendredi, où le Sénat ajourne au cours de la semaine de séance.

Respectueusement soumis,



## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, October 29, 2002

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 9:35 a.m., pursuant to rule 88 of the *Rules of the Senate*, to organize the activities of the committee.

[English]

**Mr. Blair Armitage, Clerk of the Committee:** Honourable senators, pursuant to rule 88, it is my responsibility as Clerk of the Committee to preside over the election of the chair. Are there any nominations for the position of chair of this committee?

**Senator Stratton:** I have the distinct pleasure of nominating Senator Lorna Milne.

**Mr. Armitage:** Are there any other nominations to this position? I will put the question. Is it agreed, honourable senators, that Senator Milne take the chair?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Armitage:** Senator Milne, would you please take the chair?

**Senator Lorna Milne (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** This will be the first and last time that I ever get somebody clapping for me to take the chair.

Before we move on with our agenda and the usual motions, I would mention that those of you who have dealt with me in the past know that I do not make long speeches, and I intend to continue in that vein.

On behalf of the entire committee, and the past Rules Committee, I would pass on our thanks to Senator Austin who chaired this committee for the first part of the first session of this Parliament, and did an able job, as witnessed by the large package that you will be receiving.

I would also thank Senator Stratton, deputy chair in the first session and Gary O'Brien, the Clerk of the Committee. Perhaps when his business is less pressing, he will be the Clerk of this Committee again.

Do we have a motion for the election of a deputy chair?

**Senator Wiebe:** It gives me a great deal of pleasure to place before you the name of a bright young lady from the Province of Saskatchewan, Senator Raynell Andreychuk as deputy chair.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Next we will deal with the steering committee.

**Senator Bacon:** I would move that motion.

**The Chairman:** It is moved by the Honourable Senator Bacon:

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 29 octobre 2002

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement tient aujourd'hui, à 9 h 35, sa réunion d'organisation, conformément à l'article 88 du Règlement du Sénat.

[Traduction]

**M. Blair Armitage, greffier du comité:** Honorables sénateurs, conformément à l'article 88, il est de mon devoir en tant que greffier du comité de présider à l'élection du président. Avez-vous des candidatures à proposer au poste de président du comité?

**Le sénateur Stratton:** J'ai le grand plaisir de soumettre la candidature du sénateur Lorna Milne.

**M. Armitage:** Y a-t-il d'autres candidatures? Je vais mettre la question aux voix. Honorables sénateurs, sommes-nous d'accord pour que le sénateur Milne assume la présidence?

**Des voix:** D'accord.

**M. Armitage:** Sénateur Milne, je vous invite à occuper le fauteuil.

**Le sénateur Lorna Milne (présidente)** prend le fauteuil.

**La présidente:** C'est bien la première et la dernière fois qu'on me demande de prendre le fauteuil à coups d'applaudissements!

Avant que nous n'entreprenions nos travaux et que nous n'adoptions les motions d'usage, je précise que ceux qui me connaissent savent que je ne fais pas de longs discours, et j'entends bien n'y rien changer.

Au nom de tous les membres du comité et du comité qui l'a précédé, je tiens à remercier le sénateur Austin, qui a présidé le comité pendant la première partie de la première session de la présente législature. Il a rempli ses fonctions avec beaucoup de compétence, comme en témoignent les nombreux documents que vous recevrez.

Je tiens aussi à remercier le sénateur Stratton, vice-président durant la première session, ainsi que Gary O'Brien, greffier du comité. Lorsque M. O'Brien sera moins occupé, il reprendra peut-être son poste de greffier du comité.

Quelqu'un peut-il présenter une motion pour l'élection d'un vice-président?

**Le sénateur Wiebe:** C'est avec beaucoup de plaisir que je sou mets la candidature d'une jeune femme brillante originaire de la Saskatchewan, le sénateur Raynell Andreychuk, au poste de vice-présidente.

**La présidente:** Honorables sénateurs, sommes-nous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Le point suivant porte sur le comité de direction.

**Le sénateur Bacon:** Je veux bien faire cette motion.

**La présidente:** Il est proposé par l'honorable sénateur Bacon:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chair, the Deputy Chair and one other member of the committee to be designated after the usual consultation; and

That the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee with respect to its agenda, to invite witnesses and to schedule hearings.

Are we agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** I believe that Senator Smith will be the third member of our steering committee.

We now require have a motion to print the committee's proceedings.

**Senator Losier-Cool:** I so move.

**The Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** We now need authorization to hold meetings and to print evidence when quorum is not present.

**Senator Rompkey:** I so move.

**The Chairman:** Are we agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** I now require a motion in respect of item No. 6.

**Senator Andreychuk:** Madam Chair, I move:

That, pursuant to Rule 104, the Chair be authorized to report expenses incurred by the committee during the last session.

**The Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** You have all received a copy of what will be our committee's first report. I must tell you, coming from the Legal Committee, that this was a very expensive committee. It is scandalous. The committee spent \$15,138 during the first session.

**Senator Stratton:** Might I ask what the Legal Committee spent?

**The Chairman:** We spent about \$6,000.

Are we agreed that I report this afternoon?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** We need a research staff.

**Senator Di Nino:** I move:

That the committee ask the Library of Parliament to assign research officers to the committee;

Que le Sous-comité du programme et de la procédure se compose de la présidence, de la vice-présidence et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage; et

Que le Sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme, à inviter les témoins et à établir le calendrier des audiences.

Sommes-nous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Je crois que le sénateur Smith sera le troisième membre de notre comité de direction.

Une motion doit maintenant être proposée pour l'impression des délibérations du comité.

**Le sénateur Losier-Cool:** Je fais la motion.

**La présidente:** Sommes-nous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Nous devons maintenant être autorisés à tenir des réunions et à faire imprimer les témoignages en l'absence de quorum.

**Le sénateur Rompkey:** Je le propose.

**La présidente:** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** J'aurais besoin que quelqu'un fasse une motion en ce qui concerne le point 6.

**Le sénateur Andreychuk:** Madame la présidente, je propose:

Que, conformément à l'article 104 du Règlement, la présidence soit autorisée à faire rapport des dépenses engagées par le comité au cours de la dernière session.

**La présidente:** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Vous avez tous reçu un exemplaire de ce qui sera le premier rapport du comité. Ayant été membre du Comité des affaires juridiques, je dois vous dire que ce comité a fait de grandes dépenses. C'est scandaleux. Le comité a dépensé 15 138 \$ pendant la première session.

**Le sénateur Stratton:** Puis-je savoir combien a dépensé le Comité des affaires juridiques?

**La présidente:** Nous avons dépensé environ 6 000 \$.

Sommes-nous d'accord pour que je présente mon rapport cet après-midi?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Nous devons nommer des attachés de recherche.

**Le sénateur Di Nino:** Je propose:

Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement de lui affecter des attachés de recherche;



That Chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical, and other personnel as may be necessary for the purpose of the committee's examination and consideration of such bills, subject-matters of bills, and estimates as are referred to it;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee; and

That the Chair, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries, and draft reports.

Are we agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Joyal:** Madam Chair, I would move:

That, pursuant to section 32 of the *Financial Administration Act*, authority to commit funds be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair, and the Clerk of the Committee; and

That, pursuant to section 34 of the *Financial Administration Act*, and Guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the committee be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair, and the Clerk of the Committee.

**The Chairman:** Are we agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Rompkey:** Madam Chair, under travel, I move:

That the committee empower the Subcommittee on Agenda and procedure to designate, as required, one or more members of the committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the committee.

Are we agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** We will now deal with the designation of members travelling on committee business.

**Senator Stratton:** I move:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to:

- 1) determine whether any member of the committee is on "official business" for the purposes of paragraph 8(3)(a) of the Senators Attendance Policy, published in the Journals of the Senate on Wednesday, June 3, 1998; and

Que la présidence soit autorisée à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, d'employés de bureau et d'autres personnes au besoin pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont renvoyés;

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services d'experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et

Que la présidence, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapport.

Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Joyal:** Madame la présidente, je propose:

Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager les fonds du comité soit conférée individuellement à la présidence, à la vice-présidence et au greffier du comité; et

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3:05 de l'annexe II du Règlement du Sénat, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée individuellement à la présidence, à la vice-présidence et au greffier du comité.

**La présidente:** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Rompkey:** Madame la présidente, pour ce qui est des voyages, je propose:

Que le comité autorise le Sous-comité du programme et de la procédure à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du comité, de même que le personnel voulu, qui se déplaceront au nom du comité.

Sommes-nous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Passons maintenant à la désignation des membres qui se déplaceront au nom du comité.

**Le sénateur Stratton:** Je propose:

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à:

- 1) déterminer si un membre du comité remplit un «engagement officiel» aux fins de l'alinéa 8(3)a) de la politique relative à la présence des sénateurs, publiée dans les Journaux du Sénat du mercredi 3 juin 1998; et

- 2) consider any member of the committee to be on "official business" if that member is: (a) attending a function, event or meeting related to the work of the committee; or (b) making a presentation related to the work of the committee.

**The Chairman:** Are we agreed?

**Senator Andreychuk:** I would like clarification as to whether this rule would apply only within Canada or whether it would give authority to the committee to authorize someone to do the things that you have outlined outside of Canada. This has been raised with me in another context, and frankly, I was given the answer in one case that only the Senate can approve travel outside of Canada, not the committee. In another case, I was told the committee could do it. I think we need clarification of that.

**The Chairman:** I have been told by the clerk that this will depend on the approved budget of the committee, which is the way the Senate itself controls travel inside or outside of the country. I can say that I do not anticipate any travel outside of the country.

It might be appropriate if we amend the motion so that it would only authorize travel within Canada. It would then read:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to:

- 1) determine whether any member of the committee is on "official business" for the purposes of paragraph 8(3)(a) of the Senators Attendance Policy, published in the Journals of the Senate on Wednesday, June 3, 1998; and
- 2) consider any member of the committee to be on "official business" if that member is: (a) attending a function, event or meeting related to the work of the committee within Canada; or (b) making a presentation related to the work of the committee within Canada.

Those two words would be added to both parts (a) and (b) of the second point. Are we agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Next is the motion related to travelling and living expenses of witnesses.

**Senator Wiebe:** Madam Chair, I move:

That, pursuant to the Senate guidelines for witnesses' expenses, the committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for one witness from any one organization and payment will take place upon application, but that the Chair be authorized to approve expenses for a second witness should there be exceptional circumstances.

- 2) considérer qu'un membre du comité remplit un «engagement officiel» si ce membre: a) exerce une fonction ou assiste à une activité ou à une réunion se rapportant aux travaux du comité; ou b) fait un exposé ayant trait aux travaux du comité.

**La présidente:** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Le sénateur Andreychuk:** J'aimerais savoir si cette règle ne s'applique que pour les déplacements au Canada ou si elle permet au comité d'autoriser un membre à voyager à l'extérieur du Canada pour remplir de pareilles fonctions. La question s'est posée dans un autre contexte et, à vrai dire, j'ai reçu des réponses contradictoires. Dans un cas, on m'a dit que seul le Sénat pouvait approuver des déplacements à l'extérieur du Canada, que le comité ne le pouvait pas. Dans un autre cas, on m'a dit que le comité pouvait le faire. Je crois donc que nous devons obtenir des précisions à ce sujet.

**La présidente:** Le greffier m'a informée que cela dépend du budget approuvé pour le comité; c'est ainsi que le Sénat contrôle lui-même les déplacements à l'intérieur et à l'extérieur du pays. Toutefois, je puis vous dire tout de suite que je ne prévois aucun déplacement à l'extérieur du pays.

Il serait peut-être approprié d'apporter un amendement à la motion afin qu'elle n'autorise que les déplacements au Canada même. La motion se lirait donc comme suit:

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à:

- 1) déterminer si un membre du comité remplit un «engagement officiel» aux fins de l'alinéa 8(3)a) de la politique relative à la présence des sénateurs, publiée dans les Journaux du Sénat du mercredi 3 juin 1998; et
- 2) considérer qu'un membre du comité remplit un «engagement officiel» si ce membre: a) exerce une fonction ou assiste à une activité ou à une réunion au Canada se rapportant aux travaux du comité; ou b) fait au Canada un exposé ayant trait aux travaux du comité.

Ces deux mots pourraient être ajoutés aux alinéas a) et b) de la deuxième partie de la motion. Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Parlons maintenant des frais de déplacement des témoins.

**Le sénateur Wiebe:** Madame la présidente, je propose:

Que, conformément aux lignes directrices du Sénat gouvernant les frais de déplacement des témoins, le comité peut rembourser des dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un seul témoin d'un même organisme, après qu'une demande de remboursement lui a été présentée,



**The Chairman:** I can assure you that, if there are exceptional circumstances, the committee will be informed of this before I authorize this expenditure.

Are we agreed on this?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Item No. 12, relates to electronic media coverage of public meetings.

**Senator Losier-Cool:** I move:

That the Chair be authorized to seek permission from the Senate to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow such coverage at its discretion.

**The Chairman:** Are we agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The normal time slot for this committee is 9:30 to 11:30 on Tuesday morning and 12:00 to 1:30 p.m. on Wednesday. Since we already know that these times do not conflict with any other committees, I would suggest we stick with these regular times. It may well be, if we have pressure of business this fall, that we may now and then require a third meeting, but that will only be after consultation with the committee and the leadership on both sides to arrive at a suitable time.

Do we agree we should continue with the same meeting times?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** I would suggest that, under "Other Business" we should discuss future meetings and witness lists. We will be receiving, as we all know, the code of conduct and the legislation to appoint an ethics commissioner.

I suggest that we all think about the witnesses we might want to call on these two subjects. We will meet tomorrow at noon and have an *in camera* brainstorming session about witnesses from whom we might like to hear.

I would also like us to consider, perhaps, holding certainly not regular meetings, but one or two meetings with the corresponding committee of the House of Commons, not to hear witnesses who come from this area but, to hear from witnesses who come from across the country. To save money we might as well sit in with them. I would say only — and I want you to think about this overnight — on one condition, that is, that it be Senate committee rules rather than House of Commons committee rules under which we would meet jointly. It is something to think about. I suggest we have a meeting tomorrow at noon to discuss this matter further.

Is there any further business?

mais que la présidence soit autorisée à permettre le remboursement des dépenses d'un deuxième témoin s'il y a des circonstances exceptionnelles.

**La présidente:** Je peux vous assurer que s'il y a des circonstances exceptionnelles, le comité en sera informé avant que j'autorise ces dépenses.

Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Le point 12 porte sur la diffusion des audiences publiques par les médias d'information électroniques.

**Le sénateur Losier-Cool:** Je propose:

Que la présidence soit autorisée à demander au Sénat la permission de diffuser ses délibérations publiques sur des médias électroniques, de manière à perturber le moins possible ses travaux; et

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre cette diffusion à sa discrétion.

**La présidente:** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Le comité se réunit habituellement les mardis, de 9 h 30 à 11 h 30, et les mercredis, de 12 heures à 13 h 30. Puisque nous savons déjà que ce calendrier n'est pas en conflit avec ceux des autres comités, je suggère que nous le conservions. Il se peut qu'une troisième séance soit requise si nous avons un automne chargé, mais le jour et l'heure de cette séance ne seront fixés qu'après avoir consulté le comité et les leaders du parti ministériel et de l'opposition.

Sommes-nous d'accord pour conserver le même horaire de séance?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Sous «Autres travaux», je suggère que nous discussions des travaux futurs et des listes de témoins. Comme vous le savez tous, le code de conduite et le projet de loi visant à nommer un commissaire à l'éthique nous seront renvoyés.

Je vous demanderais de réfléchir aux témoins que nous pourrions entendre à ces deux sujets. Nous nous rencontrerons à huis clos demain pour faire un remue-ménages à ce sujet.

J'aimerais aussi que nous examinions la possibilité de siéger, en plus de nos séances régulières, une ou deux fois conjointement avec le comité correspondant de la Chambre des communes, non pas pour entendre des témoins de la région, mais pour entendre des témoins de tous les coins du pays. Nous pourrions ainsi réduire les coûts, mais seulement à la condition — et j'aimerais que vous y réfléchissiez ce soir — que les réunions se déroulent selon les règles de fonctionnement des comités du Sénat plutôt que de celles des comités de la Chambre des communes. C'est un pensez-y bien. Je suggère que nous nous rencontrions à midi demain pour en discuter.

Y a-t-il d'autres points dont nous devons discuter?

**Senator Di Nino:** We dealt with a number of reports during the last session which were not approved. Is it intended that we reintroduce those?

**The Chairman:** Frankly, I have not read my way through all the proceedings of the last session because it was such a busy one. I have asked the clerk to flag the matters that we should be moving on, and that may be something we will want to discuss tomorrow. A tremendous amount of work was done by the committee in the last session.

**Senator Di Nino:** Some specific items were highlighted in the first report, so we should certainly give our attention to those three. If you wish, Madam Chair, we will deal with that matter tomorrow.

**The Chairman:** If there is no further business, we will adjourn until twelve o'clock tomorrow.

The committee adjourned.

OTTAWA, Tuesday, November 5, 2002

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 9:34 a.m. to examine the tabling of reports.

**Senator Lorna Milne** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** I understand, Senator Rompkey, that you have something to bring forth.

**Senator Rompkey:** Honourable senators, I wanted to bring to the attention of committee members rules 95(2) and 95(3). Usually, these rules are suspended at the beginning of every session. They are rules that allow committees to meet during breaks. If they do not have a meeting for more than one week, that is acceptable, if you suspend rules 95(2) and 95(3), which prevents you doing that.

These rules have been referred to the Standing Committee on Rules, Procedure and the Rights of Parliament for examination and report. As we will not report for some days, a problem arises for several committees that want to meet during the break, for example, Human Rights, National Security, Official Languages, and perhaps even Rules. I am not sure. However, if a committee were to meet during the break, these rules would present an impediment, if they were not suspended.

My suggestion is that we recommend that rules 95(2) and 95(3) be suspended until the committee presents its final report in relation to this order of reference.

**The Chairman:** I believe that Mr. Charles Robert can provide us with some history on the reason for these rules. Mr. Robert, please join us at the end of the table.

**Le sénateur Di Nino:** Nous avons étudié pendant la dernière session un certain nombre de rapports qui n'ont pas été adoptés. Seront-ils présentés à nouveau?

**La présidente:** À vrai dire, je n'ai pas lu le compte rendu de toutes les réunions de la dernière session, car celle-ci a été très chargée. J'ai demandé au greffier de me souligner les questions auxquelles il faudrait s'attaquer, et nous pourrions peut-être en discuter demain. Le comité a abattu une tâche phénoménale pendant la dernière session.

**Le sénateur Di Nino:** Certains questions précises ont été soulignées dans le premier rapport, et il faudrait certes porter notre attention sur ces trois-là. Si vous le voulez bien, madame la présidente, nous en parlerons demain.

**La présidente:** Si nous avons épuisé l'ordre du jour, le comité va s'ajourner jusqu'à midi, demain.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 5 novembre 2002

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 9 h 34 pour examiner la question du dépôt des rapports.

**Le sénateur Lorna Milne** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Je crois savoir, sénateur Rompkey, que vous avez un point à soulever.

**Le sénateur Rompkey:** Honorables sénateurs, je veux porter à l'attention des membres du comité les paragraphes 95(2) et 95(3). Habituellement, ces règles sont suspendues au début de chaque session. Ce sont des règles qui permettent aux comités de se réunir durant les périodes d'ajournement. Si les comités n'ont pas eu de réunion pendant plus d'une semaine, il est acceptable de le faire à condition que les règles 95(2) et 95(3), qui empêchent de le faire, soient suspendues.

Ces règles ont été renvoyées au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement pour examen et rapport. Comme nous ne ferons pas rapport avant un certain nombre de jours, il se pose un problème pour plusieurs comités qui voudraient se réunir durant l'ajournement, par exemple, les comités des droits de la personne, de la sécurité nationale, des langues officielles et, peut-être même, celui du Règlement, je n'en suis pas sûr. Toutefois, si un comité voulait se réunir pendant l'ajournement, ces règles constitueraient un empêchement, si leur application n'est pas suspendue.

Ma suggestion est de recommander que les règles 95(2) et 95(3) soient suspendues jusqu'à ce que le comité présente son rapport final relatif à cet ordre de renvoi particulier.

**La présidente:** Je crois que M. Charles Robert peut nous faire un survol historique de ces règles. Monsieur Robert, veuillez vous joindre à nous.



**Mr. Charles Robert, Principal Clerk, Procedure, Senate of Canada:** From what we have been able to piece together, these rules came into effect around 1905. They were taken, in some sense, to maintain the tight leash that the Senate has traditionally retained over its committees. If one looks at Bourinot, fourth edition, 1916, he does not seem to be aware of this new rule change that was made 10 years previously. However, he does suggest that at one point the Speaker of the Senate had advised his colleagues that there was no requirement to have a motion adopted to allow committees to sit during adjournment. In stating that position, he was following the practices of the House of Lords, which they felt they were entitled to follow as a default.

In 1905, for one reason or another — it seems a little difficult to understand at this point with the rather limited amount of research that we have done — they decided that they would insist that committees must provide notice to members who were meeting over a short adjournment period. That would really mean whether the committee was sitting on a Saturday or a Sunday. If the Senate were adjourning for a period longer than one week, a motion would have to be adopted by the Senate to allow the committee to sit during that period. Again, the intent seems to have been that the Senate wanted to keep close watch over the activities of its committees and authorize them to do what they requested.

**The Chairman:** It is my understanding that, at that time, the Senate sat five days a week.

**Mr. Robert:** Certainly, it sat often five days a week. It certainly sat more often on Fridays than it does now.

**The Chairman:** On Mondays as well.

**Mr. Robert:** Often.

**The Chairman:** Of course, now we have committees that meet regularly on Mondays.

**Senator Joyal:** Mr. Robert, in the information you have provided, there is a notice given ahead of time to members so that they will know that, if there is a recess, they could be called to sit on a committee of which they are a member. The point I have in mind is that we have a calendar that provides us with a certain number of weeks a year for sitting. Some of us try to make an effort to be there when we sit on those regular weeks of sitting, and we try to save our travelling, community activities, professional activities and so forth for the weeks we are adjourned.

If we are to be called to sit on a committee during an adjournment week, we have to know ahead of time and not two days before. Canada is a huge country. If we are informed on Thursday that, the following week, when we are supposed to be adjourned, a committee will sit, it may present problems for some committee members. Some of us may have organized our agendas differently.

**M. Charles Robert, greffier principal, Procédure, Sénat du Canada:** D'après l'information que nous avons réussi à obtenir, ces dispositions sont entrées en vigueur vers 1905. Elles ont été adoptées, en un certain sens, pour maintenir le contrôle que le Sénat a toujours exercé, traditionnellement, sur ses comités. Si l'on consulte Bourinot, quatrième édition, 1916, on constate que ce dernier ne semblait pas au courant de l'existence de cette modification au Règlement adoptée dix ans plus tôt. Toutefois, il signale à un moment donné que le Président du Sénat avait avisé ses collègues qu'il n'était pas nécessaire d'adopter une motion pour permettre aux comités de se réunir durant un ajournement. En adoptant cette position, il suivait les pratiques en vigueur à la Chambre des Lords, pratiques qu'ils estimaient être en droit de suivre, par défaut.

En 1905, pour une raison quelconque — et cela semble un peu difficile à comprendre à l'heure actuelle parce que nous n'avons fait qu'une recherche limitée sur cette question —, il a été décidé que l'on insisterait pour que les comités donnent un préavis aux membres du comité qui se réunissaient au cours d'une courte période d'ajournement. En réalité, cela s'appliquait dans les cas où le comité se réunissait le samedi ou le dimanche. Si le Sénat s'ajournait pour une période supérieure à une semaine, il aurait alors fallu que le Sénat adopte une motion pour permettre au comité de siéger durant cette période. Encore une fois, il semblerait que cette règle a été adoptée parce que le Sénat voulait surveiller étroitement les activités de ses comités et voulait qu'ils reçoivent une autorisation pour faire ce qu'ils demandaient.

**La présidente:** Je crois savoir qu'à cette époque, le Sénat siégeait cinq jours par semaine.

**M. Robert:** Certainement, il siégeait souvent cinq jours par semaine. Il est certain qu'il lui arrivait plus souvent de siéger le vendredi que de ne pas siéger.

**La présidente:** Et le lundi également.

**M. Robert:** Souvent.

**La présidente:** Évidemment, nous avons maintenant des comités qui se réunissent régulièrement le lundi.

**Le sénateur Joyal:** Monsieur Robert, dans l'information que vous venez de nous présenter, un avis est donné aux membres des comités pour qu'ils sachent d'avance, s'il y a un ajournement, qu'ils pourraient être appelés à siéger à un comité dont ils font partie. Le point que j'ai en tête, c'est que nous avons un calendrier qui prévoit un certain nombre de semaines par année pour siéger. Certains d'entre nous font des efforts pour être présents durant les semaines régulières où le Sénat siège et réservent les semaines d'ajournement aux voyages, aux activités communautaires, aux activités professionnelles et autres.

Si nous devons être convoqués pour participer à une réunion de comité au cours d'une semaine d'ajournement, nous devons le savoir bien avant et non pas seulement deux jours avant. Le Canada est un grand pays. Si on nous informe le jeudi que le comité siégera la semaine suivante, alors qu'il s'agissait d'une semaine d'ajournement, cela peut poser des problèmes à certains membres du comité. Certains d'entre nous peuvent avoir prévu autre chose dans leur horaire.

I do not have an objection in principle to committees sitting when we are adjourned. However, the idea of a fixed calendar was to help us to manage our agenda, to enable us to be in attendance when the Senate sits and to use the other weeks for business and other activities. I am not opposed to the rule, but we should know ahead of time, not 24 hours, that we will not be able to meet a previous commitment, which may involve cancelling plane tickets, et cetera. There are practical points with that issue that I think should be canvassed by my colleagues if we are to change that rule.

**The Chairman:** At the present time, I understand that some committees have already scheduled meetings for the week that we will not be sitting, which is next week. Unless something happens in the interim, they will be completely stymied and their witnesses will have been greatly inconvenienced.

**Senator Andreychuk:** There is still time, if no one blocks the process. I thought rule applied not only to committee members, as Senator Joyal has said, but to other senators because a senator may attend any committee. There are often issues that are of interest to senators who are not members of a particular committee, and they are free to attend any meeting they wish. Somehow or other, we need notice, and fair notice, to attend those meetings. This matter goes to our parliamentary privilege to attend all committees.

I would be very uncomfortable suspending that rule in the interim when, with a little cooperation from our side and your side and some of the independents, we could accomplish that which is desired. We are here Tuesday; I think we can do it by Thursday, for those who want to sit next week.

**Senator Rompkey:** The problem is not always necessarily our side and your side. There are other considerations.

**Senator Andreychuk:** I did say "independents."

**Senator Rompkey:** We should not dismiss that lightly as a "fait accompli." It is often much more than that. I would be worried if the argument is based on unanimous consent.

**Senator Stratton:** Senator Murray had a legitimate concern, as expressed by Senator Andreychuk as well, that appropriate notice must be given because we were having meetings called without due notice.

Notice was sent out at 9:50 on a Friday night, because of all the faxes that had to go out, for the Human Rights Committee, I believe.

**Mr. Blair Armitage, Deputy Principal Clerk, Committees Branch and Private Legislation, Senate of Canada:** It was the Social Affairs Committee.

Je n'ai pas d'objection en principe à ce que les comités siègent pendant une période d'ajournement. Cependant, l'idée ayant présidé à l'adoption d'un calendrier fixe était justement de nous aider à planifier notre calendrier d'activités, de manière à être présents lorsque le Sénat siège et à pouvoir consacrer les autres semaines aux affaires et aux autres activités. Je ne m'oppose pas à cette mesure, mais nous devrions savoir d'avance, et non pas seulement 24 heures avant, que nous ne pourrions pas respecter un engagement contracté antérieurement, ce qui pourrait supposer l'annulation de billets d'avion, et cetera. Il y a des points pratiques liés à cette question qui, je crois, méritent d'être étudiés par mes collègues, si nous voulons changer cette règle.

**La présidente:** En ce moment même, des comités ont déjà prévu des réunions la semaine d'ajournement, c'est-à-dire la semaine prochaine. À moins que quelque chose ne survienne entre temps, ils seront complètement paralysés et les témoins en subiront de graves inconvénients.

**Le sénateur Andreychuk:** Il y a encore du temps, si personne ne bloque le processus. Je pensais que la règle s'appliquait non seulement aux membres des comités, comme l'a dit le sénateur Joyal, mais aussi à tous les autres sénateurs, parce qu'un sénateur peut se présenter à n'importe quel comité. Il y a souvent des questions qui peuvent intéresser un sénateur qui n'est pas membre d'un comité particulier et un sénateur est libre de participer à n'importe quelle réunion s'il le désire. D'une façon ou d'une autre, nous avons besoin d'un avis, et d'un avis raisonnable, pour pouvoir participer à ces réunions. La question de pouvoir participer à tous les comités relève de nos droits et privilèges parlementaires.

Je serais très mal à l'aise de suspendre provisoirement cette règle tout en sachant qu'avec un peu de collaboration entre notre côté et votre côté et certains indépendants, nous pourrions en arriver au résultat souhaité. Nous sommes mardi et je pense que nous pouvons le faire d'ici jeudi, pour ceux qui veulent siéger la semaine prochaine.

**Le sénateur Rompkey:** Le problème n'est pas toujours nécessairement notre côté et votre côté. Il y a d'autres considérations.

**Le sénateur Andreychuk:** J'ai effectivement dit «indépendants».

**Le sénateur Rompkey:** Nous ne devrions pas traiter cette question à la légère et l'écarter comme un fait accompli. Souvent, il y a plus que cela. Cela m'inquiéterait si l'argument dépendait d'un consentement unanime.

**Le sénateur Stratton:** Le sénateur Murray avait une préoccupation légitime, reprise par le sénateur Andreychuk, à savoir que nous devons avoir un préavis approprié parce que l'on convoque des réunions sans que ce soit le cas.

L'avis a été envoyé à 21 h 50 un vendredi soir, dans le cas du Comité des droits de la personne, je pense, à cause de tous les fax qui ont dû être envoyés.

**M. Blair Armitage, greffier principal adjoint, Direction des comités et de la législation privée, Sénat du Canada:** C'était le Comité des affaires sociales.



**Senator Stratton:** How does one receive appropriate notice at 10:50 on a Friday night? One does not.

Until we have a full and appropriate discussion with respect to this issue, the committee chairs must go to the floor of the Senate to ask for unanimous consent to meet when we are not sitting, so that the entire Senate is aware. It must be aware.

How many committees will meet next week?

**Senator Rompkey:** Four.

**Senator Stratton:** Surely to goodness we can manage that process. Notice must be given today, as I understand it.

**Senator Joyal:** That is correct, according to the rules.

**Senator Rompkey:** That is if we are going to vote on it tomorrow.

**Senator Stratton:** We give notice today and vote tomorrow. Let us do that. I think we need to. We should, if nothing else, respect the rule until we have a full and appropriate discussion on it.

**The Chairman:** I understand that this pro forma motion has been the norm now, and the researchers do not know for how many years, but for many years, brought in at the beginning of every session. It may well be that one particular committee chairman may have abused the privilege.

**Senator Stratton:** I just named one example.

**The Chairman:** I do have some concerns about doing anything that requires unanimous consent in the Senate these days because it may well be that such consent will not come about. We can never assume that it will happen.

**Senator Stratton:** This has been brought here not because of just one example. There have been continuing examples of committees meeting without due notice when we are not sitting. That is the problem. Until we deal with that issue, we should follow the rule out of respect for it.

**Senator Rompkey:** If I may just comment again, the point I was making was a temporary suspension while we examined the rule. We may have a discussion in this committee and decide that the rule should stay. We may have a discussion and decide something else. We should give this committee time to examine it in some depth and to have the kind of discussion we are having today, if we could suspend the rule temporarily.

**Senator Stratton:** You are breaking the rule that you are examining.

**Senator Rompkey:** No.

**Le sénateur Stratton:** Comment quelqu'un peut-il recevoir un avis approprié à 22 h 50 un vendredi soir? Cela n'est tout simplement pas le cas.

Jusqu'à ce que cette question ait fait l'objet d'une discussion approfondie et appropriée, les présidents de comité devront se présenter devant le Sénat pour demander un consentement unanime pour pouvoir réunir leur comité en période d'ajournement, de sorte que le Sénat au complet soit au courant. Et il doit l'être.

Combien de comités siégeront la semaine prochaine?

**Le sénateur Rompkey:** Quatre.

**Le sénateur Stratton:** Mais bon sang, il y a sûrement moyen de gérer ce processus. Un avis doit être envoyé aujourd'hui, si je comprends bien.

**Le sénateur Joyal:** C'est exact, selon le Règlement.

**Le sénateur Rompkey:** Si nous voulons voter sur cette question demain.

**Le sénateur Stratton:** Nous envoyons l'avis aujourd'hui et votons demain. Faisons-le. Je pense que nous devons le faire. À défaut d'autre chose, nous devrions respecter la règle jusqu'à ce qu'elle ait fait l'objet d'une discussion complète et appropriée.

**La présidente:** Je crois comprendre que cette motion pro forma est devenue la norme maintenant et que cela fait déjà de nombreuses années — les attachés de recherche sont incapables de nous dire combien exactement —, que l'on propose cette motion au début de chaque session. Il se pourrait très bien qu'un président de comité particulier ait abusé du privilège.

**Le sénateur Stratton:** Je viens juste de vous en donner un exemple.

**La présidente:** J'ai certaines inquiétudes maintenant lorsque je fais quelque chose qui demande le consentement unanime du Sénat, car il se pourrait très bien que ce consentement ne vienne jamais. On ne peut jamais présumer de ce qui arrivera.

**Le sénateur Stratton:** Si cette question a été soumise à notre attention, ce n'est certainement pas à cause d'un seul exemple. Il y a constamment des exemples de réunion de comités qui se déroulent sans avis approprié lorsque nous ne siégeons pas. Voilà le problème. Jusqu'à ce que nous ayons réglé la question, nous devrions nous en tenir au Règlement, par respect pour ce dernier.

**Le sénateur Rompkey:** Si je peux ajouter quelque chose, ce que je propose, c'est de suspendre temporairement cette règle le temps que nous l'examinions. Nous pourrions en discuter au sein du présent comité et décider de la garder. Nous pourrions aussi en discuter et en décider autrement. Nous devrions donner à notre comité le temps d'examiner la question en profondeur et nous devrions avoir le genre de discussion que nous avons aujourd'hui, si nous pouvions suspendre l'application de cette règle de manière temporaire.

**Le sénateur Stratton:** Vous enfreignez le Règlement que vous examinez.

**Le sénateur Rompkey:** Non.

**Senator Stratton:** Fundamentally, on principle, that is wrong.

**Senator Rompkey:** This has been a practice.

**Senator Andreychuk:** There are four committees you have identified. Surely, it is not a great problem to stand up this afternoon and give notice. If there is no unanimous consent, we vote tomorrow or Thursday. We have time.

**Mr. Robert:** Senator Andreychuk, in relation to your point about giving due notice, if you look at rule 95(2), you will see that there is something quite peculiar about it. It reads as follows:

When the Senate adjourns for a week or less, a select committee may sit on those days over which the Senate is adjourned if notice of the intention to meet during the adjournment of the Senate has been given to the members of the committee...

That is how the rule is framed now. In some sense, for those who have an interest and are not members of the committee, the rule may not satisfy their demand for information about the activities of the committee.

**Senator Andreychuk:** I appreciate that.

**The Chairman:** That is the present rule.

**Senator Andreychuk:** However, if it is within that time, as you are saying, it is the obligation of the senator to track it. However, I think there is a presumption that we will not have committee meetings during the weeks that we are off. If we do not have proper notice, how do we cancel our activities? I am obliged to be here when the Senate is sitting unless I have a justifiable reason to be elsewhere. However, I can be away on the weeks we are off. That is why there is a problem.

**The Chairman:** If I may interject, the rule is quite interesting. If notice of a committee meeting were sent on Friday, over the weekend, that was improper notice by our rules anyway. Once again, rule 95(2) reads as follows:

When the Senate adjourns for a week or less, a select committee may sit on those days over which the Senate has adjourned if notice of the intention to meet during the adjournment of the Senate has been given to the members of the committee one day before such adjournment.

Such a notice should have gone out on the Wednesday of the week, rather than the Friday.

**Senator Di Nino:** Honourable senators, my sympathy lies with Senator Joyal's statement earlier. I generally plan to attend what we have referred to in the Senate as public business the days and the weeks that we do not sit. I am committed to two events next week. I try to do such things on Fridays and Mondays. That creates a problem on the odd times when we sit on a Friday or a Monday. That is fine. I must accept that.

**Le sénateur Stratton:** Fondamentalement, sur le principe, ce n'est pas correct.

**Le sénateur Rompkey:** Cela est une pratique.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous avez nommé quatre comités. Sûrement que ce n'est pas une si grosse affaire que de se lever cet après-midi devant le Sénat pour en donner l'avis. S'il n'y a pas de consentement unanime, nous voterons demain ou jeudi. Nous avons le temps.

**M. Robert:** Sénateur Andreychuk, en ce qui concerne l'idée que vous avez présentée au sujet du préavis approprié, si vous examinez le paragraphe 95(2), vous verrez qu'il comporte un élément assez particulier. Il se lit comme suit:

Lorsque le Sénat s'ajourne pour une semaine ou pour moins d'une semaine, un comité particulier peut se réunir dans l'intervalle, à condition que les membres du comité en aient été avisés [...]

C'est la façon dont la règle est formulée à l'heure actuelle. Dans un certain sens, pour ceux qui s'intéressent aux travaux d'un comité, mais qui n'en sont pas membres, la règle pourrait ne pas répondre à leur demande d'information au sujet des activités de ce comité.

**Le sénateur Andreychuk:** Je comprends cela.

**La présidente:** C'est la règle actuelle.

**Le sénateur Andreychuk:** Toutefois, si cela respecte le délai, comme vous dites, c'est le devoir du sénateur de suivre ce qui se passe. Cependant, je pense qu'il y a présomption qu'il n'y aura pas de réunions du comité durant les semaines d'ajournement. Si nous n'avons pas un préavis approprié, comment allons-nous annuler nos activités? Je suis obligé d'être ici lorsque le Sénat siège à moins d'avoir une raison qui justifie ma présence ailleurs. Toutefois, je peux être absent les semaines où nous ne siégeons pas. C'est pourquoi il y a un problème.

**La présidente:** Si je peux intervenir, cette règle est très intéressante. Si l'avis de convocation à une réunion était envoyé le vendredi, pendant la fin de semaine, il s'agirait de toute façon d'un avis qui n'est pas approprié selon nos règles. Encore une fois, le paragraphe 95(2) se lit comme suit:

Lorsque le Sénat s'ajourne pour une semaine ou pour moins d'une semaine, un comité particulier peut se réunir dans l'intervalle, à condition que les membres du comité en aient été avisés la veille de l'ajournement.

Un tel avis aurait dû être envoyé le mercredi, et non pas le vendredi.

**Le sénateur Di Nino:** Honorables sénateurs, je dois me ranger derrière l'opinion exprimée plus tôt par le sénateur Joyal. Je planifie généralement ma participation à des activités que nous qualifions au Sénat d'affaires publiques les jours et les semaines où nous ne siégeons pas. J'ai donné mon engagement pour participer à deux événements la semaine prochaine. J'essaie de



Before I make my comment, I just wish to have a clarification: I understand that if notice is given but unanimous consent is not given we can vote on the floor of the Senate to allow the motion to be accepted. Is that correct?

**The Chairman:** That is correct.

**Senator Di Nino:** Thus unanimous consent is only —

**The Chairman:** Only if they want to vote that particular day.

**Senator Di Nino:** In effect, we are saying that if four committees want to meet next week, they could give notice today, and if unanimous is not given, then we will vote either tomorrow or Thursday and give them the authority to sit. The argument that is being made to take a look at this because of the repercussions that it would have for each and every one of us is a good one. I would think that we should leave the rule as it is for now, not suspend it, and take a look at it as soon as possible and deal with it.

As I was listening to the arguments, all of which are quite valid, there are things that we can do that change the rules that would allow this issue to be much more flexible. My sympathy is with not suspending the rule at this time.

**The Chairman:** I have a question to put forth, if I may, and then a suggestion. The Human Rights Committee and the National Defence Committee are regularly scheduled to meet on Mondays, according to our regular calendar. Would this constitute notice for rule 95(2), or would they have to give notice every week by the previous Wednesday?

**Senator Di Nino:** Monday is a sitting day. Monday to Friday are sitting days.

**Senator Joyal:** Next Monday is a holiday.

**Senator Rompkey:** I just wished to ask Mr. Robert when the practice of suspending the rule began and why we have a rule that we always suspend.

**Mr. Robert:** I do not know when the practice of suspending the rule began as a regular feature of the Senate's activities. We have not had the time to do as much and as thorough research as we would like to do on the practices with respect to rule 95.

**The Chairman:** Senator Rompkey would like to recommend, pending a final report on this order of reference, that these two rules be suspended. Would the committee agree to a report saying that these rules would be suspended for next week only? Committees have already planned to meet next week and have their witnesses all lined up. We could do it in one fell swoop rather than have each one of them stand up individually and ask for leave.

faire ces choses le vendredi et le lundi. Cela crée un problème les rares fois que nous décidons de siéger le vendredi ou le lundi. Mais c'est bien, et je l'accepte.

Avant de vous faire part de mes commentaires, j'aimerais simplement obtenir une précision. D'après ce que j'ai compris, si l'avis est donné mais qu'aucun consentement unanime n'est obtenu, nous pouvons tenir un vote au Sénat en vue de faire adopter la motion. C'est exact?

**La présidente:** C'est juste.

**Le sénateur Di Nino:** Donc, le consentement unanime n'est que...

**La présidente:** Seulement s'ils veulent tenir un vote cette journée en particulier.

**Le sénateur Di Nino:** En réalité, nous disons que si quatre comités veulent se réunir la semaine prochaine, ils pourraient transmettre l'avis aujourd'hui, et si aucun consentement unanime n'est obtenu, nous tiendrons un vote demain ou jeudi pour les autoriser à siéger. Étant donné les répercussions potentielles sur chacun de nous, il est en effet important que nous examinions cette question attentivement. Je crois que nous devrions maintenir la règle pour le moment, que nous ne devrions pas la suspendre et que nous devrions l'examiner le plus tôt possible afin de régler la question.

Après avoir entendu les arguments apportés, qui sont d'ailleurs tous très valables, je crois qu'il y a moyen de changer la règle de manière à l'assouplir. Pour l'instant, cependant, je préfère ne pas la suspendre.

**La présidente:** Avec votre permission, j'aimerais poser une question, puis faire une suggestion. D'après notre calendrier, les séances régulières du Comité des droits de la personne et du Comité de la sécurité nationale et de la défense se tiennent les lundis. Le calendrier constitue-t-il un avis conforme au paragraphe 95(2) du Règlement ou faudrait-il que ces comités donnent avis au plus tard le mercredi de la semaine précédente?

**Le sénateur Di Nino:** Le lundi est un jour de séance. Le Sénat siéger du lundi au vendredi.

**Le sénateur Joyal:** Lundi prochain est un jour férié.

**Le sénateur Rompkey:** J'aimerais seulement que M. Robert me dise quand nous avons commencé à suspendre la règle et pourquoi il faut constamment le faire?

**M. Robert:** Je ne sais pas quand le Sénat a commencé à régulièrement suspendre la règle. Nous n'avons pas eu le temps d'effectuer toute la recherche voulue sur les pratiques découlant de l'article 95.

**La présidente:** Le sénateur Rompkey aimerait recommander la suspension de ces deux règles jusqu'à ce que nous ayons déposé un rapport final sur l'ordre de renvoi. Le comité serait-il en faveur d'un rapport indiquant que ces règles sont suspendues pour la semaine prochaine seulement? Certains comités ont déjà prévu de siéger la semaine prochaine et ils ont déjà invité leurs témoins. Nous pourrions procéder globalement plutôt que d'avoir à traiter les demandes des comités individuellement.

**Senator Bacon:** If those committees wish to meet, they could seek permission from the house tomorrow, and we would not have to suspend the rule. I am reluctant to temporarily suspend rules that already exist and that people should respect while we are discussing them, even just for a week. People should abide by the rules while we are discussing them.

**Senator Stratton:** I agree.

**Senator Di Nino:** As a consequence of that, honourable senators, it would be nice to have four committees stand up today and say, "Notwithstanding that the Senate is not sitting, we will meet next week." It would be on the public record. It would be of some value.

**The Chairman:** I sense a consensus around this room that we will not deal with this matter today and that these committees will have to carry on.

**Senator Pépin:** I have been on the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, and we sat every Monday in July and August. It is true that it was never mentioned anywhere, but we have been doing it. It would be interesting to at least have it tabled.

**The Chairman:** The Senate is administering a slap on the wrist to some of these committee chairs.

We will now move on to what was actually on our agenda for today. We are meeting to discuss the matter of tabling of reports with the Clerk of the Senate when the Senate is not sitting. A number of reasons for this practice exist, apparently, including anticipation of a lengthy adjournment preventing the timely release of a committee's work, media strategies, impending prorogations, to name just a few that we may want to consider.

This question has been the subject of a recent ruling by the Speaker, who determined that having passed a motion to the effect, permitting the practice, the Senate had expressly permitted the practice and that its privileges, therefore, had not been breached. Our objective today is to begin to determine whether the practice ought to be continued as it is, whether it should be modified in any way or whether it should be abolished outright.

Mr. Robertson, our clerk from the Library of Parliament, is prepared to clarify any points that arise from the briefing note that I assume all honourable senators have received. We also have with us Ms. Diane Boucher, who is the Director of Communications. She will describe the impact on media coverage that releasing a report late in the day has. Mr. Robert is here to perhaps give us some background on the issue.

If the committee will excuse me, Senator Andreychuk will chair this for a few minutes. I have to attend a press conference on Kyoto. I will be back almost immediately, or in half an hour.

**Senator A. Raynell Andreychuk** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Mr. Robert, do you have opening comments?

**Le sénateur Bacon:** Si ces comités désirent se réunir, ils pourraient en demander l'autorisation du Sénat demain, et nous n'aurions pas à suspendre la règle. J'ai certaines réticences à suspendre temporairement des règles qui sont déjà en place et qu'il faudrait respecter pendant que nous en discutons, même si ce n'est que pour une semaine. Il faudrait continuer de respecter les règles pendant que nous en discutons.

**Le sénateur Stratton:** Je suis d'accord.

**Le sénateur Di Nino:** Je n'aurais pas non plus d'objection, chers collègues, à ce que quatre comités annoncent aujourd'hui au Sénat leur décision de siéger la semaine prochaine, même s'il y a ajournement. Ce serait alors officiel, ce qui aurait une certaine utilité.

**La présidente:** Nous semblons être d'accord pour dire que la question ne se règlera pas aujourd'hui et que ces comités devront procéder comme prévu.

**Le sénateur Pépin:** Je faisais partie du Comité des affaires sociales, des sciences et de la technologie qui a siégé tous les lundis de juillet et d'août. Il est vrai que cela n'a jamais été mentionné nulle part, mais c'est ce que nous faisons. Il serait intéressant que le Sénat en soit au moins informé.

**La présidente:** Certains présidents de ces comités sont en train de se faire passer un savon.

Passons maintenant à la question inscrite à l'ordre du jour, soit le dépôt de rapports auprès du greffier du Sénat lorsque le Sénat ne siège pas. Il semble que la pratique soit le fait de plusieurs raisons dont nous devrions peut-être tenir compte, par exemple si un ajournement prolongé empêche la diffusion en temps opportun du rapport d'un comité, la stratégie de communications, une prorogation imminente.

La question a fait l'objet d'une décision récente du Président du Sénat selon lequel, en adoptant une motion à cet effet, une motion autorisant cette pratique, le Sénat l'avait expressément autorisée et qu'il n'y avait donc pas atteinte à ses privilèges. La réunion d'aujourd'hui a pour objet d'entamer un examen de la question pour voir s'il faut maintenir la pratique telle quelle, la modifier ou carrément l'abolir.

M. Robertson, notre attaché de recherche de la Bibliothèque du Parlement, répondra à vos questions relatives à la note d'information que vous avez tous reçue. Nous accueillons aussi Mme Diane Boucher, qui est la directrice des Communications. Elle décrira l'impact qu'a sur la couverture médiatique la diffusion d'un rapport en fin de journée. M. Robert pourra peut-être aussi nous donner des renseignements à ce sujet.

Si le comité veut bien m'excuser, le sénateur Andreychuk présidera la séance pendant quelques minutes. Je dois participer à une conférence de presse sur l'accord de Kyoto. Je serai de retour très bientôt, dans une demi-heure environ.

**Le sénateur A. Raynell Andreychuk** (*vice-présidente*) occupe le fauteuil.

**La vice-présidente:** Monsieur Robert, désirez-vous faire une déclaration?



**Mr. Robert:** All honourable senators are aware of the Speaker's ruling. The practice of giving committees the authority to deposit reports with the clerk seems to date back to 1982. The first committee in the Senate that was given that authority was the Special Joint Committee on a Renewed Canada. It deposited its report with the clerk on a sitting day. However, the Senate had adjourned mid-afternoon, and the report was deposited with the clerk in the evening of that same sitting day. For obvious reasons, it was a big splash.

Since then, the practice has gradually grown. In the current Parliament, for example, numerous committees have been given the authority to deposit reports with the clerk, but not all of them take advantage of that. In this particular Parliament, there have been numerous occasions when reports have been deposited. Most of them occurred this past summer when the Senate was not sitting. Last spring, a report was deposited with the clerk on a sitting day. There was some comment raised on it, as was mentioned in the Speaker's ruling, but no point of order or objection was actually lodged.

The practice has not been to restrict the authority or allowance of the committee with respect to deposit. There is no indication in the authority that is given to the committee that it can only be done within certain circumstances. Despite the understanding that senators may have as to how the rule should be properly applied, the motion as it is passed by the Senate imposes no restrictions, and it is completely within the discretion of the committee to deposit its report with the clerk if it feels that it has the authority to do so.

**The Deputy Chairman:** May I have some clarification on this point, please? You are saying they get this authority. Does that take place when committees are being structured, a part of those series of paragraphs that we go through very quickly? Or is it in regard only to specific or special studies?

**Mr. Robert:** It is for specific studies. So far as I am aware, it has never been granted to a committee for dealing with a bill, or any matter that must require a subsequent debate on the report by the Senate. It is really only for reports that can properly be tabled in the Senate.

**Senator Joyal:** Perhaps I am too Cartesian, Madam Chair.

Let us start with the principle. What is the fundamental principle at stake here? Let us start with that, after which we can look at the exceptions. An institution is based on principles. If we make exceptions here and there, at the end it does not mean anything.

What is the fundamental principle we must follow in interpreting the meaning of allowing a committee not to table its report in the Senate during a sitting of the Senate? I include myself in this because I might have voted for such a provision at some time without having paid too much attention to it. I say that in front of Senator Rompkey.

**M. Robert:** Tous les honorables sénateurs connaissent la décision de la présidence. La pratique qui autorise les comités à déposer des rapports auprès du greffier remonte à 1982. Le Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada a été le premier comité sénatorial à y être autorisé. Il l'a fait un jour de séance. Toutefois, le Sénat avait levé la séance en milieu d'après-midi, et le rapport avait été déposé le même soir. Évidemment, cet événement a causé un grand remous.

La pratique a évolué depuis lors. Par exemple, dans la législature actuelle, de nombreux comités ont été autorisés à déposer des rapports auprès du greffier, mais ils ne s'en prévalent pas tous. De nombreux rapports ont été ainsi déposés, la plupart l'été dernier, alors que le Sénat ne siégeait pas. Le printemps dernier, un rapport a été déposé auprès du greffier un jour de séance, ce qui a donné lieu à certains commentaires, comme le mentionne la décision de la Présidence, mais il n'y a pas eu de véritable rappel au Règlement ou d'objection.

La pratique ne consiste pas à restreindre le pouvoir ou la permission qu'a le comité de déposer des rapports auprès du greffier. Rien n'indique dans l'autorisation qui est donnée aux comités qu'ils ne peuvent déposer des rapports que dans certaines circonstances. Malgré l'avis que peuvent avoir les sénateurs sur la manière adéquate d'appliquer la règle, la motion adoptée par le Sénat n'impose aucune restriction, et la décision de déposer des rapports auprès du greffier s'il se croit autorisé à le faire est entièrement laissée à la discrétion du comité.

**La vice-présidente:** Puis-je avoir des précisions à ce sujet, s'il vous plaît? Vous dites qu'ils en reçoivent l'autorisation. L'autorisation est-elle donnée lorsque les comités s'organisent, lorsque nous adoptons très rapidement une série de motions, ou cela ne s'applique qu'à l'examen de questions spécifiques ou spéciales?

**M. Robert:** À l'examen de questions spécifiques. D'après ce que je sais, l'autorisation n'a jamais été accordée à un comité étudiant un projet de loi ou toute question dont le Sénat doit débattre après le dépôt du rapport. En réalité, la pratique est réservée aux rapports qu'il suffit de déposer au Sénat.

**Le sénateur Joyal:** J'ai peut-être une logique trop cartésienne, madame la présidente.

Parlons d'abord du principe. Quel est le principe fondamental en jeu ici? Parlons du principe avant d'aborder les exceptions. Une institution s'appuie sur des principes. Si nous faisons des exceptions ici et là, en bout de ligne, ces principes n'auront plus aucune signification.

Quel principe fondamental faut-il respecter lorsque nous interprétons l'autorisation accordée à un comité de ne pas déposer son rapport au Sénat pendant un jour de séance? Cela me concerne aussi puisque j'ai peut-être déjà voté en faveur d'une telle disposition sans y avoir porté une très grande attention. Je le dis en présence du sénateur Rompkey.

What is the principle and what are the various degrees of awareness that the Senate has to have as a chamber that a committee is its own emanation, working on behalf of the Senate and reporting to the Senate? It is not outside the Senate context. What is the principle and how is it interpreted? I ask so that we know exactly what we are doing.

**The Deputy Chairman:** The steering committee has raised the issue of the difference between tabling a report and presenting a report.

**Mr. Robert:** Under our practices, a report that is tabled is for information purposes only. It does not necessarily require a debate of the Senate to either consider the report or to adopt it.

What often happens is that we table reports. As an example, I remind you of the recent report of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology dealing with health care. That report was tabled. There is no obligation on the part of the Senate to subsequently debate it.

**Senator Rompkey:** What about the Auditor General's report?

**Mr. Robert:** That is a report filed with the Speaker, under the terms of a statute, as opposed to an order of reference that has been given to a standing committee of the Senate to report to the Senate.

There is a statutory obligation to deposit certain reports with the Senate, but this is a different matter. This is something that falls within the exclusive purview of the Senate. The Senate has given a mandate to a committee to study something and now that committee is saying: "We have done the job. We have discharged our obligations to make the study."

**The Deputy Chairman:** Often, we are guided by the clerks. I have never really thought about the difference between presenting and tabling. In fact, I did not know there was a difference. I just signed the form, regardless of what it said, and presented the report. What I was intending was to have a debate in the Senate. I did not realize that distinction existed in the rules. I believe that is something else we will have to address.

I apologize for intervening, Mr. Robert. Perhaps you can now answer Senator Joyal's question.

**Mr. Robert:** Under rule 97, if a report is tabled, it is easy to trigger a debate on its consideration by subsequently moving, as often happens, that the report be placed on the Orders of the Day for consideration at the next sitting of the Senate. The distinction between presenting and tabling is for hairsplitters.

**Mr. Armitage:** Anything that requires an action or decision of the Senate is presented. I refer here to reports on bills or budgets, or reports requiring the powers of the Senate.

**Senator Stratton:** What is tabled, then?

Quel est le principe en jeu et à quel point faut-il rappeler à la Chambre du Sénat qu'un comité est à sa créature, qu'il travaille en son nom et qu'il lui fait rapport? Il n'est pas extérieur au Sénat. Quel est le principe en jeu et comment est-il interprété? Je pose cette question pour que nous sachions exactement ce que nous faisons.

**La vice-présidente:** Le comité de direction a fait remarquer qu'il y avait une différence entre le dépôt et la présentation d'un rapport.

**M. Robert:** D'après les pratiques qui ont cours au Sénat, un rapport est déposé strictement à titre indicatif. Le Sénat n'est pas obligé de l'examiner ou de l'adopter.

Nous déposons souvent des rapports. Par exemple, rappelez-vous le rapport récemment déposé par le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie à propos des soins de santé. Ce rapport a été déposé. Le Sénat n'est pas obligé d'en débattre par la suite.

**Le sénateur Rompkey:** Qu'en est-il du rapport du vérificateur général?

**M. Robert:** Il s'agit d'un rapport déposé auprès de la Présidence, conformément aux termes de la loi, contrairement à un ordre de renvoi donné à un comité sénatorial permanent en vue du dépôt d'un rapport auprès du Sénat.

Le dépôt de certains rapports auprès du Sénat est exigé par des lois, mais il s'agit d'une toute autre question qui relève exclusivement du Sénat. Le Sénat a donné à un comité le mandat d'étudier une question, et en déposant son rapport, le comité lui dit qu'il a fait ce qu'il lui avait été demandé.

**La vice-présidente:** Nous sommes souvent guidés par les greffiers. Je ne me suis vraiment jamais préoccupée de la différence entre le dépôt et la présentation d'un rapport. En réalité, je ne savais pas qu'il y en avait une. Je ne faisais que signer le formulaire, peu importe ce qui était inscrit, et je présentais le rapport. Ce que je voulais, c'était qu'il y ait un débat au Sénat. Je ne me rendais pas compte de cette distinction dans les règles. Je crois que c'est une autre question que nous devons examiner.

Pardonnez-moi, monsieur Robert, de vous avoir interrompu. Vous pouvez peut-être répondre maintenant à la question du sénateur Joyal.

**M. Robert:** Conformément à l'article 97 du Règlement, si un rapport est déposé, il est facile de susciter un débat à son sujet en proposant ensuite, comme cela se fait souvent, que l'étude du rapport soit inscrite à l'ordre du jour de la séance suivante du Sénat. Ce sont les ergoteurs qui se plaisent à faire une distinction entre le dépôt et la présentation d'un rapport.

**M. Armitage:** Toute question qui exige des mesures ou une décision de la part du Sénat est présentée, en somme les rapports sur les projets de loi ou sur les budgets ou les rapports qui requièrent l'exercice des pouvoirs du Sénat.

**Le sénateur Stratton:** Alors, quand un rapport est-il déposé?



**Mr. Armitage:** "Tabled" means that a decision of the Senate is not required, meaning you do not need the approval of the Senate. If you are tabling, it is for the information of senators.

For example, pursuant to rule 104, a committee tables its expenses from the year before. A decision of the Senate is not required. If a committee is tabling a report on illegal drugs, for example, it is because it has been given an order of reference and is saying, "Here is the information and our recommendations." An action by the Senate is not required.

**Senator Joyal:** The same holds for the tabling of a report from a parliamentary delegation.

**Mr. Armitage:** That is it precisely.

**Senator Joyal:** It is a matter of information, not a matter upon which a decision of the Senate is needed to put something into action.

**Mr. Armitage:** The steering committee raised it because they were wondering whether there was a fundamental difference between the two. That is why Senator Andreychuk wanted to add to your question, Senator Joyal, this question: Is there a fundamental difference to senators between the two different types of reports with respect to the issues that are involved with this particular order of reference? The idea is that you would not be presenting a report on a bill in the same way the Social Affairs Committee tabled its report because you are bringing the bill back to the Senate for its consideration. Is there a difference between that and the health care report?

**Mr. Robert:** The traditional practice has been that if the Senate or a legislative body gives to one of its subordinate creatures or entities, a committee, a mandate to look into something, either a bill or an investigation, then it is entitled, by right, to be the first one to know what the results of that study are. If it is a bill, then the Senate has the right to know what the committee will recommend with respect to that bill, that is, some amendment, no amendments or no progress. If it is a study, the same thing holds true.

To some extent, the problem arises from the fact that the sittings of the Senate, unlike some other legislative bodies, are not as frequent. If you were to look at the United Kingdom, you would see that there does not seem to be a practice in the authorities that creates a distinction between depositing a report with the clerk or not. It does not seem to exist. However, the House of Lords and the House of Commons each sit 140 days per year. There are other factors that come into play, particularly with respect to the notion of the report either being tabled or presented. You might imagine that if it is just for information purposes, the question then becomes: Does the Senate wish to maintain its prerogative of having a first view of that study?

**The Deputy Chairman:** Does that answer your original question, Senator Joyal?

**M. Armitage:** Le terme «dépôt» signifie qu'une décision ou une approbation du Sénat n'est pas requise. Lorsqu'un rapport est déposé, il l'est uniquement à titre d'information pour les sénateurs.

Par exemple, conformément à l'article 104 du Règlement, un comité dépose le bilan de ses dépenses pour l'année précédente. Aucune décision du Sénat n'est requise. Si un comité dépose un rapport sur les drogues illicites, par exemple, c'est qu'il a reçu un ordre de renvoi et qu'il présente les informations qu'il a recueillies et ses recommandations. Aucune action de la part du Sénat n'est requise.

**Le sénateur Joyal:** La même logique vaut pour les rapports déposés par des délégations parlementaires.

**M. Armitage:** Précisément.

**Le sénateur Joyal:** Ils visent à informer, mais le Sénat n'a aucune mesure à prendre à leur égard.

**M. Armitage:** Le comité de direction a soulevé la question parce qu'il se demandait s'il existait une différence fondamentale entre les deux. C'est pourquoi le sénateur Andreychuk a demandé, dans la foulée de votre question, sénateur Joyal, s'il y avait une différence fondamentale, pour les sénateurs, entre les deux types de rapports en ce qui concerne les enjeux relatifs à cet ordre de renvoi. L'idée, c'est que vous ne présenteriez pas un rapport sur un projet de loi de la façon dont le Comité des affaires sociales a déposé le sien, parce que vous, vous feriez rapport du projet de loi au Sénat pour examen. Y a-t-il une différence entre votre rapport et celui sur les soins de santé?

**M. Robert:** L'usage veut que si le Sénat ou un organisme législatif donne à l'un de ses corps subordonnés, un comité par exemple, le mandat d'étudier un sujet, qu'il s'agisse d'un projet de loi ou d'autre chose, ce corps est autorisé, de droit, à être le premier à connaître les résultats de l'étude. S'il s'agit d'un projet de loi, le Sénat a le droit de savoir ce que le comité va recommander, c'est-à-dire s'il propose des amendements, aucun amendement ou s'il laisse le projet de loi en suspens. S'il s'agit d'une étude, la même règle prévaut.

Dans une certaine mesure, le problème vient du fait que le Sénat, contrairement à d'autres corps législatifs, ne siège pas fréquemment. Prenons l'exemple du Royaume-Uni. Les ouvrages faisant autorité là-bas ne semblent pas faire la distinction entre le fait qu'un rapport ait été soumis au greffier ou non. Une telle distinction ne semble pas exister. Cependant, la Chambre des lords et la Chambre des communes siègent toutes les deux 140 jours par année. Il y a d'autres facteurs qui entrent en jeu, particulièrement le fait que le rapport a été présenté ou déposé. On peut imaginer que si un rapport ne sert que des fins d'information, la question qui se pose reste à savoir si le Sénat souhaite conserver son privilège d'être le premier à prendre connaissance de cette étude.

**Le vice-président:** Cela répond-il à votre première question, sénateur Joyal?

**Senator Joyal:** If I can rephrase, you are saying that the distinction is that the Senate has the right, to use your own words, to be the first one to be informed of the contents of a report.

**Mr. Robert:** That is the traditional view.

**Senator Joyal:** That is the fundamental principle. In the case of an issue, and I put it in the broadest terms possible, that calls upon further action of the Senate, or a further decision of the Senate, then the Senate maintains the principle that it is the first one to see the report.

**Mr. Robert:** That is right because no presented report can be filed with the clerk. It must be done in the Senate.

**Senator Joyal:** In other words, just to give an illustration, a committee cannot report on a bill to the clerk while we are not sitting.

**Mr. Robert:** That is right.

**Senator Joyal:** There is a lateral wing to that: When the issue at stake needs to be acted upon by the Senate, then it is possible to table the report with the clerk.

**Mr. Robert:** That is correct.

**Senator Joyal:** In the House of Lords, there is more time available because the Lords sit a greater number of days than the Senate sits. Hence, we are faced with the issue of allowing a committee to table its report with the clerk, a special committee or a committee. The question becomes whether we want to do that.

**The Deputy Chairman:** Further to that, if we table reports then we have the ability to move a motion at the end of the process. I think it is almost misleading, particularly for a new senator. For example, if the report is tabled on a Friday or a Monday, it goes nowhere immediately. Then, all of a sudden, it does go somewhere because there is a motion. I have been caught off guard at the end of an interesting debate when a motion was suddenly moved and I have had to reflect whether to agree or disagree. It is almost a back-door way of getting a report approved, and I am not sure whether that is a good practice, either.

**Senator Di Nino:** I have one point and one question. First, I believe that the practice was originally put into place to deal with long Senate absences — during the Christmas and summer breaks. I do not believe it was intended to be used when the Senate is sitting, so that instead of tabling the report on a Thursday, it would be tabled on a Friday. I really think that is one issue we need to look at. I have some sympathy for Senator Murray's position on that. As a matter of fact, he is right. If a committee is studying an issue — for example, the Social Affairs Committee proceeding through the summer — and the members wish to make the report available much sooner than the time of our return to the chamber, then that scenario should be considered by this committee.

Second, what is the practice of tabling reports in the other place?

**Le sénateur Joyal:** Si je peux reformuler votre réponse, vous dites que la distinction entre les deux, c'est que le Sénat a le droit, pour utiliser vos propres mots, d'être le premier à être informé du contenu d'un rapport.

**M. Robert:** C'est l'interprétation habituelle.

**Le sénateur Joyal:** C'est le principe de base. Dans le cas d'une affaire, et j'essaie d'être le plus vaste possible, qui nécessiterait que le Sénat prenne des mesures ou une décision, le Sénat suit le principe qu'il doit être le premier à voir le rapport.

**M. Robert:** C'est juste, parce qu'aucun rapport présenté ne peut être soumis au greffier. Il doit être présenté directement au Sénat.

**Le sénateur Joyal:** En d'autres termes, pour vous donner un exemple, un comité ne peut faire rapport de ses observations au greffier lorsque nous ne siégeons pas.

**M. Robert:** C'est juste.

**Le sénateur Joyal:** Par contre, lorsque la question étudiée doit faire l'objet de mesures au Sénat, il est alors possible de déposer le rapport auprès du greffier.

**M. Robert:** C'est juste.

**Le sénateur Joyal:** Dans la Chambre des lords, il y a plus de temps pour ce faire, parce que les lords siègent un plus de jours que les sénateurs. Ainsi, nous devons nous demander si nous voulons autoriser les comités à déposer leurs rapports auprès du greffier, d'un comité spécial ou d'un autre comité. Voulons-nous procéder ainsi?

**Le vice-président:** De plus, si nous déposons des rapports, nous avons le pouvoir de proposer une motion à la fin du processus. C'est presque trompeur, particulièrement pour un nouveau sénateur. Par exemple, si un rapport est déposé le vendredi ou le lundi, il ne va nulle part dans l'immédiat. Puis, tout à coup, parce qu'une motion a été présentée, il passe à une autre étape. J'ai été pris au dépourvu à la fin d'un débat intéressant, lorsqu'une motion a soudainement été présentée et que j'ai eu à réfléchir à savoir si j'étais pour ou contre. C'est presque une façon détournée d'obtenir l'approbation d'un rapport, mais je ne suis pas certain que ce soit une bonne façon de faire non plus.

**Le sénateur Di Nino:** J'ai un argument à ajouter et une question à poser. Premièrement, je pense que cette pratique a été instaurée en raison des longues absences du Sénat pendant les congés de Noël et d'été. Je ne crois pas qu'il ait été prévu qu'elle s'applique pendant que le Sénat siège, pour que les rapports soient déposés le vendredi plutôt que le jeudi. Je pense vraiment qu'il faut nous pencher sur le problème. Je suis plutôt d'accord avec la position du sénateur Murray à ce sujet. En fait, il a raison. Si un comité est saisi d'une question — si le Comité des affaires sociales continue de siéger pendant l'été, par exemple — et que ses membres souhaitent que leur rapport soit diffusé bien avant la reprise des travaux, notre comité pourrait envisager cette possibilité.

Deuxièmement, quel est l'usage entourant le dépôt de rapports dans l'autre chambre?



**Mr. Robert:** On page 884 of *House of Commons Procedure and Practice*, edited by Marleau and Montpetit, the House sometimes makes provisions for the presentation of committee reports during adjournment periods by having them filed with the Clerk of the House of commons. This has been done for both individual reports and as a general provision for any committee reports completed during the adjournment period. The guide does not explain the character of the power that is given to a House committee, whether it is qualified.

The point that you raised, Senator Di Nino, suggesting that it was originally intended for long adjournment periods, may be correct but the motion, or the power given to a committee, is not qualified with respect to duration.

**Senator Di Nino:** I understand that. It would be useful if we could get some information on what the House does and what other legislatures do.

**Mr. Robertson:** We could check into that. It is my understanding, based on the passage that Mr. Robert read from the guide, that they do not give their committees authority to table when the House is sitting, partly because the House sits a much longer part of the day. Routine Proceedings is often early in the morning, at 10 o'clock. The House also sit on Fridays and Mondays. The report can be tabled at Routine Proceedings at 10 o'clock, followed by a press conference.

In addition, the House does not make a distinction between presentation of reports and tabling of reports. Their Routine Proceedings calls for tabling of reports, so all committee reports are tabled, whether they pertain to legislation, which requires follow-up action by the House, or whether the report is merely on a substantive policy matter, which does not require further action. That is a distinction that seems to have disappeared in the House in terms of their procedural rules.

However, we will clarify the various practices in other legislatures, such as the provinces and regional jurisdictions.

**Senator Di Nino:** It is still possible for a committee that is working on a report and for one reason or another may ask for permission to table the report at an alternate time. For instance, if a committee were trying to table a report this week, and unable to do so, they could ask the Senate for permission to table it next week.

**Mr. Robertson:** In fact, they have to do that. There is no rule that permits any committee to table with the clerk or deposit with the clerk. They must get a special order from the Senate to allow them to do that.

**Senator Di Nino:** Except that now, at each first meeting of the committee, we ask for that in advance.

**Mr. Robertson:** — as part of the order. However, it is not a general power that they acquire as an organizational —

**M. Robert:** À la page 884 des *Usages de la Chambre des communes*, préparé sous la direction de Marleau et Montpetit, «La Chambre prévoit parfois que les rapports de comités seront présentés pendant des périodes d'ajournement, en les faisant déposer auprès du Greffier. Cela a été fait dans le cas de rapports particuliers ainsi qu'à titre général pour tout rapport de comité achevé pendant une période d'ajournement». Le guide n'explique pas le type de pouvoir octroyé aux comités de la Chambre, ses conditions d'application.

Ce que vous avancez, sénateur Di Dino, soit que cette mesure aurait originalement été prévue pour les longues périodes d'ajournement, est peut-être correct, mais il n'y a aucune indication quant au temps qui doit s'écouler avant qu'un comité puisse présenter une motion ou exercer le droit qui lui est conféré.

**Le sénateur Di Nino:** Je comprends. Il serait utile de nous renseigner sur les usages de la Chambre et des autres corps législatifs.

**M. Robertson:** Nous pouvons vérifier. D'après ce que je comprends du passage du guide que nous a lu M. Robert, les comités de la Chambre n'ont pas le droit de déposer des rapports lorsque la Chambre siège, en partie parce que la Chambre siège une partie de la journée beaucoup plus longue que le Sénat. Les Affaires courantes ordinaires sont souvent discutées tôt le matin, dès 10 h. La Chambre siège également le vendredi et le lundi. Les rapports peuvent être déposés pendant les Affaires courantes ordinaires, à 10 h, et être suivis d'une conférence de presse.

De plus, la Chambre ne fait pas de distinction entre la présentation et le dépôt de rapports. Les Affaires courantes ordinaires de la Chambre prévoient la présentation de rapports, de sorte que tous les rapports de comités sont déposés, qu'ils portent sur un projet de loi et par conséquent, qu'ils nécessitent un suivi en Chambre, ou qu'ils portent essentiellement sur des questions politiques ne nécessitant aucun suivi. Cette distinction semble être disparue de la Chambre et de ses règles de procédures.

Cependant, nous allons vérifier les divers usages des autres organes législatifs, dont les provinces et les administrations régionales.

**Le sénateur Di Nino:** Il est toujours possible pour un comité qui prépare un rapport, et qui pour une raison ou une autre en a demandé la permission, de déposer un rapport à un moment inhabituel. Par exemple, si un comité voulait déposer un rapport cette semaine, mais ne pouvait pas le faire, il pourrait demander au Sénat la permission de le déposer la semaine prochaine.

**M. Robertson:** En fait, c'est ce que les comités doivent faire. Il n'existe aucune règle qui leur permette de déposer un rapport auprès du greffier. S'ils veulent le faire, ils doivent obtenir un ordre spécial de la part du Sénat.

**Le sénateur Di Nino:** Sauf que maintenant, lors de la première séance du comité, nous faisons une demande à l'avance.

**M. Robertson:** ... dans le cadre de l'ordre. Cependant, nous n'obtenons pas un pouvoir général en tant que...

**Senator Di Nino:** No. Who remembers how many committees you have asked during the last week or two?

**Senator Rompkey:** None have been approved to date this session.

**Mr. Robertson:** The point there could be that — and I think Mr. Robert referred to this — the permission that is requested could have restrictions imposed on it in terms of, for example, not during a week when the Senate is sitting. That would prevent the Friday tabling as opposed to the Thursday tabling.

**Senator Stratton:** I want to discuss the principles of the issue. Let us also look at the other side of the coin and why we do this. In many instances, it is primarily to hit the media. We did just that with the Social Affairs report. There is one coming up on Tuesday by the National Security and Defence Committee, for the same reason, on the day after November 11. The report will be rather widely read, I would expect. How do we deal with that? That is what we should be addressing today — to understand why we need that to occur, as a Senate, and we do need that to occur, and how we can accommodate that in the best form possible.

It may be that we will have to sit, as we did on Friday, to have that report tabled so that the press conference could be done. Tuesday is an appropriate day to table a report, but nobody will be here next Tuesday. That is the issue that we face, and it is rather urgent that we deal with it. It is important that that report be tabled and released at the appropriate time. It loses its impact if it is delayed.

**The Deputy Chairman:** Senator Stratton, we have to go back to the principle: Is it a delegated authority from the Senate, thus giving us the right, as senators, to know about the report? If we will not know, then we are the ones that trigger something else. I dispute that every report we do has to have media coverage.

For some reports that we prepared in the Foreign Affairs Committee and the Human Rights Committee, we really did not want to maximize media. Rather, we wanted to diplomatically hit the government sources to have them reconsider policies and practices. If we had done that in the media splash, we would have prompted defensive action by the department.

For one study with former Senator Stewart and Senator Di Nino, had we gone public, the government may have handled it differently, but because we asked the issue, "Are you contemplating, every time the European community expands, the affect on Canada?" the department replied that they do not do any analysis. However, because we tabled our report in an open way — not in a controversial way — they changed all their practices. We accomplished what we wanted to do on a public policy basis. Not every report needs media. I do not believe that we have had an honest debate as to whether that is the most

**Le sénateur Di Nino:** Non. Qui se souvient combien de comités ont fait une demande au cours de la dernière ou des deux dernières semaines?

**Le sénateur Rompkey:** Aucune demande n'a été approuvée jusqu'à maintenant cette session.

**M. Robertson:** Il se pourrait que — je crois que M. Robert l'a mentionné — des restrictions soient imposées. Par exemple, les semaines durant lesquelles le Sénat siège pourraient être exclues. Ce qui empêcherait le dépôt de rapports les vendredis, mais non pas les jeudis.

**Le sénateur Stratton:** Je veux discuter du principe de la question. Examinons l'autre côté de la médaille et les raisons pour lesquelles nous faisons de telles demandes. Souvent, c'est essentiellement pour attirer l'attention des médias. C'est ce que nous avons fait dans le cas du rapport du Comité des affaires sociales. Pour la même raison, le Comité de la sécurité nationale et de la défense déposera son rapport le lendemain du 11 novembre. Je m'attends à ce que ce rapport soit très lu. Comment devons-nous traiter ces situations? C'est ce dont nous devrions discuter aujourd'hui. Il faut comprendre pourquoi le Sénat a besoin — et il en a besoin — de porter l'attention des médias sur certains rapports. Il faut aussi voir comment nous pouvons organiser le mieux possible nos travaux en conséquence.

Peut-être devons-nous siéger vendredi, comme la semaine dernière, pour déposer le rapport afin que la conférence de presse puisse avoir lieu. Le mardi est une bonne journée pour déposer un rapport, mais personne ne sera ici mardi prochain. Voilà le problème auquel nous sommes confrontés. Il est assez urgent de le régler. Il est impératif que le rapport soit déposé et publié au moment opportun. L'effet est annulé si le dépôt est retardé.

**La vice-présidente:** Sénateur Stratton, il faut revenir au principe: s'agit-il d'une autorisation accordée par le Sénat qui nous donne ainsi le droit en tant que sénateurs d'être au courant du rapport? Si nous n'allons pas être au courant, alors nous causons une autre situation. Je ne suis pas d'avis que chaque rapport doit faire l'objet d'une couverture médiatique.

Dans le cas de certains rapports que nous avons préparés au Comité des affaires étrangères et au Comité des droits de la personne, nous ne voulions pas attirer l'attention des médias. Nous voulions plutôt nous adresser directement au ministère concerné pour qu'il réexamine certaines politiques et pratiques. Si nous avions convoqué les médias, nous aurions suscité une réaction défensive de la part du ministère.

Si nous avons rendu public une étude menée en collaboration avec l'ancien sénateur Stewart et le sénateur Di Nino, le gouvernement aurait peut-être agi différemment. Nous lui avions demandé si, chaque fois que la communauté européenne s'élargit, il en examinait l'incidence sur le Canada. Le gouvernement nous a répondu qu'il n'effectuait pas d'analyse à ce sujet. Par contre, puisque nous avons déposé notre rapport de façon ouverte — et non pas d'une manière controversée — le gouvernement a modifié ses pratiques. Nous avons donc atteint notre but. Il n'est pas nécessaire de toujours convoquer les médias. Je ne pense pas que nous nous sommes déjà demandé s'il



appropriate way to make the Senate credible. If we think it is, then we might change our rules. I think that is part of the principle.

**Senator Stratton:** I think it is critical that we do media on specific studies. This is one study that is coming up that we need to address. I do not think we can sit back and say no because we are examining the rule. I will take the opposite side to Senator Rompkey's argument. We need to address this issue. If we cannot do it Tuesday because of principle, and if senators want the report to be accessible to everyone, perhaps we sit on a Friday and release the report then.

**Senator Rompkey:** I want to support Senator Stratton in spite of the fact that he did not support me. I am not bitter. I do not hold any grudges.

He is making a valid point. I have been here seven years now. I came in during the Thompson era. I do not know how many of you remember Thompson. We lived under the shadow of Thompson for some years. It seems to me that within the past two years, the image of the Senate has changed.

If you look at some of the research that Ms. Boucher has done over the past year or so showing the negative and positive stories on the Senate, itself, as an institution, you will see there has been remarkable progress. Specifically, I would refer not only to the National Security and Defence Committee, but the health study, the drug study and a number of other studies that have gotten good media attention and good editorials. They have spoken well about the work of the Senate, the mission of the Senate, the image of the Senate and the competence and effect of the Senate. I do not think we should underestimate that.

We are living in 2002. We are not living when the rules were originally made. This is a media age. Whether we like it or not, it is the age of television. We have to be a player in that age. We have to be cognizant of that fact.

While I agree with the principle that the institution should be the first to hear about something that a subordinate body does, we have to make exceptions, as Senator Stratton has said. If it cannot be done on a Friday — it will not be possible next week — we have to be cognizant of that and make some exceptions.

There is a rule. There is a principle to be followed. It is not a hard-and-fast rule. It is not the law of the Medes and the Persians. We should not cast it in stone. We should be flexible enough to know when we have to make allowances.

I would remind Senator Stratton of the study we did in the National Finance Committee last spring on Goose Bay. If we did not have the authority to table that in the Senate, we would not have reported at all. It was a specific issue with regard to a contract at the base of Goose Bay. That is going to be renewed in November. The House of Commons had not dealt with the issue

s'agit de la façon la plus appropriée de rendre le Sénat crédible. Si nous estimons que c'est le cas, nous devrions peut-être changer nos règles. C'est là le principe.

**Le sénateur Stratton:** Je crois qu'il est essentiel d'attirer l'attention des médias sur certaines études. Celle qui vient en est une. Je ne suis pas d'avis que nous devrions laisser tomber sous prétexte que nous sommes en train d'examiner la question. J'abonde dans le sens inverse du sénateur Rompkey. Nous devons prendre une décision. Si nous ne pouvons déposer le rapport mardi en raison du principe, et si les sénateurs veulent que le document soit accessible à tous, peut-être devons-nous siéger vendredi et le diffuser ce jour-là.

**Le sénateur Rompkey:** J'appuie le sénateur Stratton même s'il ne m'appuie pas. Je ne suis pas amer. Je ne lui en veux pas.

Il fait valoir un bon point. Cela fait sept ans que je suis au Sénat. J'y suis arrivé à l'époque de Thompson. Je ne sais pas qui parmi vous se souvient de lui. Nous avons vécu dans l'ombre de cet homme pendant des années. Il me semble qu'au cours des deux dernières années, l'image du Sénat a changé.

Si vous examinez certaines des recherches que Mme Boucher a effectuées au cours de la dernière année environ sur les bonnes et mauvaises histoires du Sénat en tant qu'institution, vous constaterez que des progrès remarquables ont été réalisés. Précisément, je mentionnerais non seulement les travaux du Comité de la sécurité nationale et de la défense, mais aussi les études sur la santé et sur les drogues et d'autres études qui ont retenu l'attention des médias et fait l'objet de bons éditoriaux. Les médias ont parlé en bien du travail du Sénat, de sa mission, de son image, de sa compétence et de son effet. Nous ne devrions pas sous-estimer cela.

Nous sommes en 2002. Nous ne sommes plus au temps auquel les règles ont été établies. Nous vivons à l'ère des médias. Que cela nous plaise ou non, nous sommes à l'époque de la télévision. Nous devons jouer un rôle actif dans cette époque. Il faut être conscient de cette réalité.

Bien que je sois d'accord sur le principe selon lequel l'institution devrait être la première à être mis au courant des travaux d'une entité subordonnée, il faut faire des exceptions, comme l'a souligné le sénateur Stratton. S'il est impossible de déposer un rapport un vendredi — comme ce sera le cas la semaine prochaine — nous devons faire des exceptions.

Il y a une règle et un principe à suivre, mais ils ne sont pas coulés dans le béton. Ils ne sont pas réglés comme une horloge. Nous devrions faire preuve de souplesse lorsque nécessaire.

Je rappelle au sénateur Stratton l'étude que nous avons menée au Comité des finances nationales le printemps dernier à Goose Bay. Si nous n'avions pas eu l'autorisation de déposer le rapport au Sénat, nous n'aurions pas présenté de rapport du tout. Il s'agissait d'une question précise concernant un contrat à la base de Goose Bay, qui sera renouvelé en novembre. La Chambre des communes ne s'était pas penchée du tout sur la question. Nous

at all. We had hearings and produced the report. That report has gotten a lot of favourable attention. It is being used as the basis to recast what is going on in that particular way.

We could not report before the Senate rose. There just was not any time. Senator Murray asked for permission to table the report after the Senate was sitting. That was in the summer.

There is a principle there, but we have to be aware that we live in the year 2002. We have to be able to accommodate ourselves to that reality.

**Senator Di Nino:** Honourable senators, we are probably talking about the difference between a blanket authority, which was given at the beginning of each session, versus an authority to ask each and every time a committee feels that it would need that power or that would need to act in that manner. I have no problem with the latter. I believe it is quite appropriate. You could do it the month before or the week before, whenever you think it is appropriate.

We certainly would know. When we sit in committees, we are working with draft reports and we have some general idea when this would be. At the appropriate point in time, the chair could go to the Senate. I like that. At least you are there. It is on the record. You are not just some blanket issue being questioned on what you did.

It is the same idea that we spoke of before on the sittings of committees. You ask for permission. If that is what we are talking about, my sympathy lies with the latter rather than giving blanket authority, which would result in us never knowing if, when and how.

**The Deputy Chairman:** What you are doing is putting the discretion on the committee as to what communication strategy best maximizes the report for the benefit of the Senate. You are supporting, therefore, the principle that the Senate maintain control.

**Senator Di Nino:** But still allow this flexibility to be able to take advantage of the opportunity for exposure of media and impact. The best impact, timing, is very important. I cannot see the Senate not giving authority. We are not talking about unanimous consent. We are talking about majority; if you have to vote, you vote. There may be some time where we will be on division, but I can never see a time when the Senate would not give its authority.

**Senator Joyal:** Since we have Ms. Boucher with us this morning, could we hear from her?

**The Deputy Chairman:** Yes. Perhaps Ms. Boucher could address the communications and the press issues.

**Ms. Diane Boucher, Acting Director, Senate Communications:** Honourable senators, when the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration adopted the communication strategy in 1998, it proposed some measures to help committees to be more proactive in their approach to

avons tenu des audiences et préparé un rapport, qui a été très bien reçu. Le rapport sert de point de départ à l'élaboration de changements.

Nous ne pouvions pas présenter le rapport avant que le Sénat cesse ses travaux pour l'été. Il ne restait pas suffisamment de temps. Le sénateur Murray a demandé la permission de déposer le rapport par après, à savoir à l'été.

Il existe un principe, mais nous devons être conscients du fait que nous sommes en 2002. Nous devons nous adapter à la réalité de notre époque.

**Le sénateur Di Nino:** Honorables sénateurs, nous sommes probablement en train de parler de la différence entre une autorisation générale, qui est accordée au début de chaque session, et une autorisation qu'un comité demande chaque fois qu'il estime en avoir besoin. Le dernier cas ne me pose aucun problème. J'estime que c'est très approprié. Une telle autorisation peut-être demandée un mois ou une semaine auparavant, bref, au moment considéré opportun.

Nous saurions certes à quel moment faire la demande. Le comité travaille avec les ébauches des rapports. Nous avons donc une idée générale du moment auquel le rapport final pourra être déposé. Au temps voulu, le président pourrait présenter la demande au Sénat. J'aime bien cette façon de faire. Ainsi, chaque demande est consignée, et le Sénat est au courant de ce que nous faisons.

La situation est identique à celle dont avons discuté à propos des séances des comités. Nous demandons une permission. Je préfère l'autorisation ponctuelle à l'autorisation générale, qui nous laisserait dans l'incertitude quant à l'éventualité, au moment et à la façon.

**La vice-présidente:** Vous souhaitez donc que le comité détermine quelle stratégie de communication convient le mieux pour le Sénat. Vous appuyez le principe selon lequel le Sénat conserve le contrôle.

**Le sénateur Di Nino:** Mais il faut tout de même accorder de la souplesse afin de pouvoir profiter de la visibilité que permettent les médias et de l'effet qui peut être obtenu grâce à eux. Il est très important de choisir le bon moment et de voir à obtenir le meilleur effet. Je ne m'imagine pas le Sénat refuser d'accorder l'autorisation. Nous ne parlons pas du consentement unanime, mais bien de la majorité. Nous devons voter. Parfois, nous serons divisés, mais je suis persuadé que le Sénat ne refusera jamais de nous donner son autorisation.

**Le sénateur Joyal:** Puisque Mme Boucher est parmi nous ce matin, pouvons-nous entendre son point de vue?

**La vice-présidente:** Oui. Peut-être que Mme Boucher pourrait aborder les questions liées aux communications et à la presse.

**Mme Diane Boucher, directrice intérimaire, Direction des communications:** Honorables sénateurs, lorsque le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration a adopté la stratégie de communication en 1998, il a proposé certaines mesures visant à aider les comités à être davantage proactifs quant



communication. One of these measures was to allocate budget for communication in committees. However, as Senator Di Nino mentioned, in communication, time is of the essence and, unfortunately, Senate tools and communication practices are not necessarily compatible.

An example of that point is that, on sitting days, the media attention is turned towards Question Period in the House of Commons. This means that after 2 p.m. from Mondays to Thursdays, and after 11 a.m. on Fridays, journalists attend Question Period and the scrum that follows, to get the sound bites that they need to do their stories. Therefore, if a committee plans to schedule a press conference on sitting days, it is better to do it prior to Question Period. Unfortunately, this does not agree with the timing of tabling of the reports, which, according to Senate schedule, is usually done after 2 p.m. on Tuesdays, Wednesdays and Thursdays.

Press conferences and press releases on Fridays may be covered by television networks on Fridays, be included in Saturdays', Sundays' and sometimes Mondays' newspapers. Many Saturday newspapers increase their average circulation by sometimes 40 or 50 per cent. This practice, again, is not suited to the non-sitting of the Senate on Fridays.

If we look at the coverage received in the past year by Senate committees, we can affirm that committees who have tabled their reports on non-sitting days in general receive more coverage than those who tabled the report on sitting days. Committees that schedule press conferences receive more attention than those who only issue press releases. Committees that have not issued press releases seldom receive coverage. Building momentum by issuing press releases and informing the press on the evolution of a debate usually brings good coverage once the report is released.

Out of the 3,640 newspaper articles published last year on the Senate, 2,024 pertained to the work of the Senate committees. A non-scientific analysis done in our office showed that 97 per cent of these articles were either neutral or positive, while only 3 per cent were considered negative. Illicit Drugs, National Security and Defence, Social Affairs and C-36 have shared 82 per cent of all media coverage in the past year.

Some people have suggested that we use embargoes to table a report and issue a press release. The Canadian Press will respect embargoes if all other newspapers do. I do not think that embargoes are always respected, so I do not think you would wish to go that route.

**Senator Joyal:** In other words, we get good coverage of our reports when we are strategic in deciding when to release them.

**Ms. Boucher:** That is correct.

à leur approche en matière de communication. L'une de ces mesures consistait à leur attribuer des fonds destinés aux communications. Cependant, comme l'a signalé le sénateur Di Nino, la vitesse s'impose et, malheureusement, les outils et les pratiques du Sénat dans le domaine de la communication ne sont pas nécessairement adaptés à cette réalité.

Par exemple, les jours de séance, l'attention des médias est portée sur la période des questions à la Chambre des communes. Ce qui signifie qu'après 14 heures, du lundi au jeudi, et 11 heures le vendredi, les journalistes assistent à la période des questions et à la bousculade qui s'ensuit afin de capter les bouts de commentaires dont ils ont besoin pour leur reportage. Ainsi, si un comité souhaite donner une conférence de presse un jour de séance, il vaut mieux qu'elle ait lieu avant la période des questions. Malheureusement, cela ne concorde pas avec l'horaire établi au Sénat pour le dépôt des rapports, à savoir habituellement les mardis, mercredis et jeudis après 14 heures.

Une conférence de presse tenue un vendredi et un communiqué diffusé ce jour-là peuvent être traités par les réseaux de télévision la journée même et par les journaux le samedi, le dimanche et parfois le lundi. Les éditions du samedi de bien des journaux sont lues par environ 40 à 50 p. 100 plus de lecteurs que les autres éditions. Mais cette pratique ne concorde pas avec l'horaire du Sénat, qui ne siège pas les vendredis.

En examinant la couverture médiatique des travaux des comités du Sénat au cours de la dernière année, nous pouvons affirmer que les comités qui ont déposé leurs rapports les jours sans séance ont en général bénéficié d'une plus grande couverture médiatique que les comités qui ont déposé leurs rapports les jours de séance. En outre, les comités qui donnent des conférences de presse reçoivent davantage l'attention des médias que ceux qui ne font que diffuser des communiqués. Les comités qui ne diffusent pas de communiqués attirent rarement l'attention des médias. Diffuser des communiqués et informer la presse de l'évolution d'un débat permet habituellement d'assurer une bonne couverture médiatique une fois le rapport publié.

Parmi les 3 640 articles parus dans les journaux l'an dernier au sujet du Sénat, 2 024 portaient sur les travaux des comités du Sénat. Une analyse non scientifique effectuée par notre bureau a révélé que 97 p. 100 de ces articles étaient neutres ou positifs, tandis que seulement 3 p. 100 ont été jugés négatifs. Les drogues illicites, les travaux du Comité de la sécurité nationale et de la défense, ceux du Comité des affaires sociales et le projet de loi C-36 ont constitué 82 p. 100 de l'ensemble de la couverture médiatique l'an dernier.

Certaines personnes ont suggéré de fixer un embargo en ce qui concerne les rapports et les communiqués. La Presse Canadienne respectera les embargos si tous les autres journaux font de même. Je ne pense pas que les embargos soient toujours respectés, alors je ne crois pas que vous devriez aller de l'avant avec cette suggestion.

**Le sénateur Joyal:** Autrement dit, nos rapports obtiennent une meilleure couverture lorsque leur date de publication est choisie de manière stratégique.

**Mme Boucher:** C'est exact.

**Senator Joyal:** To be strategic, we must choose a time or moment when we are not in competition with other news-gathering situations.

**Ms. Boucher:** Competition between committee reports may affect coverage as well. It would not be good policy for two chairs to table their report at the same time; it would not be good policy to issue two press releases at the same time. One will dilute the publicity that the other may get.

[Translation]

**Senator Bacon:** I am a bit old-fashioned when it comes to this idea of giving complete freedom to committees in the sense that the Senate has precedence when it comes to committees. I agree that there is a better chance of getting media coverage when the Senate and the House are not sitting.

On the other hand, if each time one wishes to table a report, one has to wait until recess to get media coverage, this means that we will be able to do it only during the weeks when the Houses are not sitting — which does not happen very often.

**Ms. Boucher:** It was not always the case. Many factors come into play, such as whether or not momentum has been building over a committee's report. Take for example Bill C-36 which was tabled on a day when the Senate was sitting at 1:30 p.m., that is before 2 o'clock, when Question Period starts. The report was tabled at 1:30 p.m. and two minutes later, a press conference was being held in room 130 of the East Building. I remind you that the media were very interested in the report concerning Bill C-36. This was not a report made behind closed doors. Committees often choose not to have media present at their meetings, even if they are hearing special witnesses. They prefer to be left alone during their study and to get media coverage or not later according to the communications strategy they have chosen.

Sometimes, where there has been no momentum building, the committee will want to take no chances in getting good media coverage. If the committee's work has been done behind closed doors, the media will not want to give its report coverage simply because they are not aware of it. They will choose to cover a subject which will probably end up in tonight's headlines or in tomorrow's newspapers. Each case is different. That is why, when a committee is making a study, it is important to decide on the communications strategy before or when while deciding to undertake a study.

**Senator Bacon:** Often, we discuss communications at the start of a study but only decide how to get media coverage later on. Some committees have let the media cover their hearings. They end up in the headlines, maybe only for a short period, but they still end up in the headlines.

**Le sénateur Joyal:** Il faut donc choisir une date ou un moment où il n'y a pas d'autres événements médiatiques prévus.

**Mme Boucher:** Si les rapports des différents comités paraissent simultanément, cela peut aussi affecter leur couverture médiatique. Il ne serait pas judicieux que deux présidents décident de présenter leur rapport au même moment. Il ne serait pas non plus raisonnable d'émettre deux communiqués de presse en même temps, puisque la publicité faite à l'un éclipserait celle pouvant être faite à l'autre.

[Français]

**Le sénateur Bacon:** Je suis un peu vieux jeu par rapport à la liberté totale qu'on doit laisser à nos comités en ce sens que nous devons respecter le Sénat avant quoi que ce soit concernant les comités. Je suis d'accord qu'il y a plus de chance d'avoir une couverture médiatique lorsque la Chambre du Sénat et la Chambre des communes ne siègent pas.

Par contre, si chaque fois que nous voulons déposer un rapport il nous faut attendre que les Chambres ne siègent pas pour avoir une couverture médiatique, cela veut dire qu'à chaque semaine où il y a des congés — qui sont très rares — nous pouvons déposer un rapport et les autres semaines, nous ne pouvons pas.

**Mme Boucher:** Cela n'est pas toujours le cas et cela dépend de bien des choses, par exemple, si un momentum a été créé au sujet du rapport du comité. Si on prend le projet de loi C-36, par exemple, qui a été déposé un jour où le Sénat siégeait à 13 h 30, soit avant 14 heures et avant la période de question. Le rapport a été déposé 13 h 30 et deux minutes après, nous tenions une conférence de presse dans la salle 130 de l'édifice de l'Est. Nous devons nous rappeler que le projet de loi C-36 était très attendu par les médias. Ce n'était pas un rapport qui avait été laissé dans l'ombre au cours du travail du comité. Souvent, les comités choisiront de ne pas avoir de participation des médias à toutes les rencontres des comités, même s'ils ont des témoins exceptionnels. Ils veulent faire leur étude dans l'ombre et médiatiser ou non le rapport plus tard selon la stratégie de communication qu'ils auront choisie.

Dans certains cas, là où on n'a pas créé de momentum au sujet du rapport du comité, le comité voudra sûrement mettre toutes les chances de son côté pour assurer une meilleure couverture médiatique. Si le travail du comité a été laissé dans l'ombre, il n'y a pas de volonté de la part des médias de le couvrir parce qu'il ne sont tout simplement pas au courant. Ils choisiront de couvrir un sujet qui risque probablement de faire les manchettes de la soirée ou dans les journaux du lendemain. Cela dépend de chaque cas. C'est pour ces raisons que lorsqu'un comité fait une étude, il est important de décider de la stratégie de communication à adopter avant même ou peut-être en même temps qu'ils choisissent de faire l'étude d'un certain sujet.

**Le sénateur Bacon:** Souvent on parle de communication au moment où on commence une étude et c'est au cours de l'étude que nous décidons comment la médiatiser. Certains comités au



The fact that a report can be filed when senators are not in the House and are therefore not made aware of it troubles me. Rumour has it that a report will be tabled next Tuesday. The Senate is not sitting next week. Senators will therefore not be aware of this report's content. If they are asked questions about it in their respective regions, they will be unable to answer. Must we impose specific restrictions on the filing of reports to the Clerk?

**Ms. Boucher:** Communications and Senate Rules are often incompatible. One of the solutions I am proposing — and I think that is what the Special Committee on Illegal Drugs has done — is to send a copy or a summary of the report to the office of all senators, one or two hours before the tabling of the report or the press conference.

**Senator Bacon:** But we are not there.

**Ms. Boucher:** I know. Take for example the committee's report which is tabled in the Senate at two o'clock in the afternoon. You have it in your hands at two o'clock p.m. and the press conference is held at 2:05 p.m. You obviously have not had the time to read it. So you are not aware of its content before the press conference.

**Senator Bacon:** At least we have a copy.

**Ms. Boucher:** That is why one of the solutions would be to send a copy to each senator's office. I understand that there is a conflict over communications and that the rules are giving you problems. My area is communications, and I will obviously try to make my sales pitch.

**Senator Bacon:** Would it help if there were pro forma sittings to allow the tabling of reports or would it be unhelpful because most senators would not be present?

**Ms. Boucher:** There is another problem at the communications level. If the House sits for the tabling of a report, as was the case last Friday, you will be accused of not being present when the report was tabled. In addition, you will not be counted as present.

[English]

**Senator Rompkey:** I have two points. First, I know that not everyone wishes to use electronic communications as a matter of course. Many people would rather deal with hard copy, but the option is there. We do have computers. We can send things electronically, even to senators' homes. It may not be a perfect solution, but I simply wanted to remind honourable senators that we have that possibility available to us.

cours de leur étude ont médiatisé des témoignages. Cela a fait les manchettes, peut-être pas longtemps, mais cela a fait certaines manchettes.

Cela me dérange que l'on dépose un rapport au moment où les sénateurs ne sont pas en Chambre et qu'ils ne sont pas au courant de ce rapport. Une rumeur selon laquelle un rapport sera déposé mardi prochain circule. Nous ne siégerons pas la semaine prochaine, donc nous ne serons pas au courant du contenu de ce rapport. Si des questions nous sont posées dans nos régions respectives, nous ne pourrions pas y répondre. Doit-on élaborer des restrictions spécifiques qui s'appliqueront au dépôt des rapports auprès du greffier?

**Mme Boucher:** Souvent les communications et les règlements du Sénat ne sont pas toujours compatibles. Une des solutions que je vous propose — et je crois que le Comité sénatorial spécial sur les drogues illicites l'a fait — c'est qu'une heure ou deux avant le dépôt du rapport ou de la conférence de presse, on envoie une copie ou même un sommaire du rapport au bureau de tous les sénateurs.

**Le sénateur Bacon:** Mais nous ne sommes pas là.

**Mme Boucher:** Je suis d'accord. Prenons l'exemple d'un rapport de comité déposé à 14 heures au Sénat. Vous l'avez entre les mains à 14 heures et la conférence de presse a lieu à 14 h 05. Vous n'avez pas eu le temps de lire le contenu du rapport, donc vous n'êtes pas au courant avant la conférence de presse.

**Le sénateur Bacon:** Au moins, nous en avons une copie entre les mains.

**Mme Boucher:** C'est pour cette raison qu'une des solutions serait d'envoyer une copie au bureau du sénateur. Je comprends qu'il y a un conflit de communication et que vous avez des problèmes sur le plan des règlements. Mon domaine ce sont les communications, et il est évident que je vais essayer de vendre ma salade.

**Le sénateur Bacon:** Est-ce que cela aiderait s'il y avait des séances *pro forma* pour permettre le dépôt des rapports ou si cela ne nous avancerait pas parce que l'ensemble des sénateurs ne seront pas présents?

**Mme Boucher:** Il y a un autre problème sur le plan des communications. Si vous ouvrez la Chambre pour déposer un rapport, comme vous l'avez fait vendredi dernier, on vous accusera de ne pas être présent pour le dépôt du rapport. Et, on ne comptera votre présence.

[Traduction]

**Le sénateur Rompkey:** J'aimerais faire deux remarques. Tout d'abord, je sais que certaines personnes ne sont pas nécessairement enclines à utiliser les moyens de communication électroniques. Beaucoup préfèrent recevoir les documents en version papier. Mais cette possibilité existe; nous avons des ordinateurs. Nous pouvons envoyer des documents par voie électronique, même au domicile des sénateurs. Ce n'est peut-être pas la solution idéale, mais je tiens à rappeler aux honorables sénateurs que cette possibilité existe.

The second point I want to make regards communications plans. Someone mentioned a communications plan earlier. I was chair of the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration when we put together the communications plan. Moreover, we had a policy of insisting that every committee have a communications plan. Indeed, the budget would not be approved unless the committee showed its communications plan. Part of the budget was set aside for the communications plan. I simply make that point to emphasize the fact that in the past, and hopefully now, we have emphasized communication as part of our role and as a necessary part of doing business in Senate committees. That is a good idea and one we should maintain.

**Senator Joyal:** Senator Rompkey made my point on the availability of reports over the Internet for senators, wherever they may be. That is a valid element in consideration of the issue.

I am trying to reflect on the line that Senators Di Nino and Bacon have put forward, which is that when the Senate is adjourned during summer or Christmas break or another long period there should be some flexibility in the system. I think all honourable senators would agree that if a committee is coming to term in mid-August and feels the moment is appropriate in terms of its communication strategy, there should be the possibility of releasing the report.

Where I am less at ease is during the sitting of the Senate, that is, the weeks that we are sitting. During a week in which we are adjourned, the committee should know ahead of time if they plan to release a report. If they want to release their report next week, they should inform the Senate, and the Senate should be called upon to concur, because we are sitting.

It might be a very good strategic moment to release a report a week in which Parliament is not sitting. The obvious reason is that there is less competition in the other place for media coverage and so forth. I do not dispute that. However, we should know ahead of time that that would be happening.

As much as I am concerned about the flexibility that should exist during long periods of adjournment, I am also concerned that there be flexibility during the week that we are adjourned. We had an example last week. If a committee wants to table its report on a Friday, for the very good reason of press coverage, it should seek the support of the Senate.

There should be a distinction between the two contexts. The flexibility needed should be recognized. However, when the Senate is sitting, or when we are only adjourned for a week, we should retain our authority and our interest to know about the issues and consent accordingly.

Ma deuxième remarque concerne les plans de communication. Quelqu'un en a parlé un peu plus tôt. Je présidais le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration lorsque nous avons établi son plan de communication. La politique était d'insister pour que chaque comité ait un plan de communication. D'ailleurs, le budget n'était pas approuvé tant que le comité n'avait pas présenté son plan de communication. Une partie du budget était réservée à cet effet. Si je dis cela, c'est simplement pour souligner le fait que par le passé, et j'espère que c'est encore le cas aujourd'hui, nous insistions pour que les communications fassent partie intégrante des activités et qu'elles représentent un volet incontournable des travaux des comités du Sénat. C'est une bonne initiative que nous aimerions conserver.

**Le sénateur Joyal:** Le sénateur Rompkey a bien souligné le point que je voulais faire ressortir au sujet de la disponibilité des rapports sur Internet pour les sénateurs, où qu'ils se trouvent. C'est un élément intéressant dont il convient de tenir compte dans les circonstances.

J'aimerais abonder dans le sens des commentaires formulés par les sénateurs Di Nino et Bacon. En effet, lorsque la Chambre suspend ses travaux, que ce soit durant les vacances d'été, de Noël ou quelque autre longue période, le système devrait faire preuve d'un peu plus de souplesse. Je pense que tous les sénateurs seront d'accord avec moi pour convenir que si un comité termine ses travaux à la mi-août, il devrait avoir la possibilité de publier son rapport, s'il considère que le moment est opportun, conformément à sa stratégie de communication.

Là où ça me dérange un peu plus, c'est durant les travaux du Sénat, c'est-à-dire durant les semaines où nous siégeons. Pendant une semaine de relâche, le comité devrait savoir à l'avance s'il présentera un rapport. S'il souhaite publier son rapport la semaine suivante, il devra en informer le Sénat, lequel devra donner son consentement, éventuellement, puisque la Chambre siège.

D'un point de vue stratégique, il se pourrait que le meilleur moment pour publier un rapport soit durant une semaine de relâche au Parlement parce qu'il y a moins de concurrence de l'autre endroit en termes de couverture médiatique, par exemple. Cela ne fait aucun doute. Toutefois, nous devrions savoir à l'avance ce qui est censé se passer.

Je déplore ce manque de souplesse, que ce soit durant les longues périodes d'ajournement ou pendant une semaine de relâche. Nous en avons eu l'illustration la semaine dernière. Si un comité souhaite déposer un rapport le vendredi, parce que c'est un moment très propice pour obtenir la couverture médiatique voulue, il doit solliciter l'appui du Sénat.

On devrait faire une distinction entre les deux contextes. Il convient de faire preuve d'une certaine souplesse. Toutefois, lorsque le Sénat siège ou que nous n'ajournons nos travaux que pour une semaine, nous devrions pouvoir décider des questions qui nous intéressent et donner notre consentement, le cas échéant.



[Translation]

**Senator Pépin:** First, one cannot insist too much on the fact that we should be increasing communications use in the Senate. This is the year 2002. If I have anything to blame the Senate for, it would be that it is too discreet on that level.

Second, I agree with what Senator Joyal has said, but since we are all there on Thursday mornings, if a report must absolutely be tabled and made public, why not be told in advance? Let the senator report and ask for the Senate's authorization to table his report on Thursday morning. When the House is not sitting, it clearly is not the time to do it.

Following the study on the health of Canadians made by the Committee on Social Affairs, Science and Technology, some reporters asked me why we had not tabled the report on Thursday or on Monday, since you get better media coverage on those days. Senators wishing to hold a press conference could table their report on Thursday morning while making sure that all senators receive advanced notice.

[English]

**Senator Lorna Milne (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** I see that Thursday morning may be a problem because the Senate does not meet Thursday morning. It would therefore need to be tabled in the Senate Wednesday night, which brings up the problem as to when and how the Senate gets its best publicity. Is there anyone else who wants to speak to this subject?

**Senator Andreychuk:** A short point on communications. I am not quite clear why Friday is such a great day. I am sort of supporting that, but I should like to know more about the Tuesdays and the Thursdays.

It seems that we are driven by the kinds of press we have. If there is something sensational going on, like today's vote on the other side, I do not care what our report is on this side, we will not get any press.

What do we lose in the afternoon? We might lose some of the Newsworld-type of media, but the print would have to go to the next day anyway because their cut-offs are pretty early, even with morning press conferences.

The argument is compelling that there should be communications. However, I have not been persuaded that it must be on those days that we are not sitting and in the time that we are not sitting.

**Senator Rompkey:** On Friday, you get the bang of the weekend. You get a story on Friday and a story on Saturday.

[Français]

**Le sénateur Pépin:** Premièrement, je n'insisterai pas assez sur le fait que nous devrions faire de plus en plus usage des communications au Sénat. Nous sommes en l'an 2002. Si j'ai des reproches à faire au Sénat, ce serait d'être trop discret de ce côté.

Deuxièmement, je suis d'accord avec ce que le sénateur Joyal a dit, mais puisque le jeudi matin nous sommes tous là, s'il faut absolument déposer un rapport et qu'il soit rendu public, pourquoi ne le saurions-nous pas à l'avance? Que le sénateur en fasse rapport et qu'il demande l'autorisation du Sénat de pouvoir déposer son rapport le jeudi matin. Lorsque la Chambre ne siège pas, il est clair que ce n'est pas le moment de le faire.

Suite à l'étude faite par le Comité des affaires sociales, des sciences et de la technologie sur la santé des Canadiens, des journalistes m'ont demandé pourquoi nous n'avions pas déposé le rapport le jeudi ou le lundi, puisque ces journées permettent une meilleure couverture par les médias. Les sénateurs qui désiraient tenir une conférence de presse pourraient déposer leur rapport le jeudi matin, tout en veillant à ce que tous les sénateurs en soit avisés à l'avance.

[Traduction]

**Le sénateur Lorna Milne (présidente)** occupe le fauteuil.

**La présidente:** Je crois que le jeudi matin poserait un problème étant donné que le Sénat ne siège pas à ce moment-là. Il faudrait donc le déposer au Sénat le mercredi soir, ce qui soulève un autre problème, à savoir quand et comment le Sénat peut-il obtenir la meilleure publicité possible? Quelqu'un d'autre veut-il prendre la parole à ce sujet?

**Le sénateur Andreychuk:** J'aimerais faire une brève remarque à propos des communications. Je ne vois pas très bien pourquoi le vendredi est une si bonne journée. Je ne suis pas de cet avis et j'aimerais en savoir un peu plus sur ce qui se passe les mardis et les jeudis.

Il me semble que nous sommes dépendants du type de presse que nous avons. S'il se passe quelque chose de sensationnel, comme le vote d'aujourd'hui à l'autre endroit, notre rapport n'intéressera personne et nous n'aurons aucune couverture médiatique.

Que perdons-nous l'après-midi? Nous perdons peut-être des chaînes du type Newsworld, mais les articles de la presse écrite ne paraissent que le jour suivant, de toutes façons, puisque la fermeture des journaux se fait assez tôt, même avec les conférences de presse du matin.

Ce qui est certain, c'est que les communications sont nécessaires. Néanmoins, je ne suis pas convaincu qu'elles doivent se faire les jours où nous ne siégeons pas.

**Le sénateur Rompkey:** Le vendredi, vous bénéficiez de la couverture médiatique de la fin de semaine. On parle de vous le vendredi et le samedi.

When I was in the House of Commons, I invariably had a press conference or press release of some sort on Friday because I knew the rural papers, in particular, would carry it for the week and the daily papers would carry it for the weekend. You get a summary, a digest and so on. Thursday afternoon or Friday morning gives weekend play.

**Ms. Boucher:** Fridays are also considered a slow day on Parliament Hill. The House does not sit long. Question Period is not perhaps as hectic as it is on other days. The competition is not as much there.

It is not often that we would have a committee reporting on Fridays. We had the report from the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, but Social Affairs was the only report tabled on Friday. If we look at other committees that had great coverage, most of them tabled their reports on Tuesday.

**The Chairman:** Mr. Armitage was the clerk for the Committee on Illegal Drugs. Perhaps he could tell us about their plan of communication. They did notify senators, I understand, in good time.

**Mr. Armitage:** Senator Nolin, the chair of that committee, was very concerned that senators be informed. We were tabling in early September, prior to the chamber returning. There was a strong rumour at the time, and everyone was firm in the belief, that there would be a prorogation. We had the permission to table when the Senate was not sitting.

However, Senator Nolin wanted senators to be as aware as possible of the contents of the report, so he tabled with the clerk first thing in the morning. Prior to that, he circulated to offices of all honourable senators a memo a number of days in advance telegraphing his intent to table and offering a briefing for any honourable senators, or their staff, who were in Ottawa at the time. A senator could attend, or staff, in order that staff could brief a senator on the contents. The contents of the report were available in PDF format, which means it could not be altered electronically on the Web.

That kind of approach recognized some of the concerns that I have heard expressed in the chamber and here this morning. I do not know if that is enough to satisfy the concerns of honourable senators.

**The Chairman:** At this point, there does not seem to be any more questions or discussion. I will suggest that the committee perhaps meet *in camera* tomorrow to consider our report on this issue. That will give us the evening to reflect and confer.

**Senator Stratton:** We must deal with next Tuesday and the Standing Senate Committee on National Security and Defence report on which they want to have a media conference on Tuesday of next week. We should deal with that.

Lorsque j'étais à la Chambre des communes, je tenais invariablement une conférence de presse ou je diffusais un communiqué le vendredi parce que je savais que les journaux ruraux, particulièrement, en parleraient pendant toute la semaine et que les quotidiens en parleraient durant la fin de semaine. Il y a toujours un résumé, une analyse, et cetera. Si vous émettez quelque chose le jeudi après-midi ou le vendredi matin, on en parlera durant la fin de semaine.

**Mme Boucher:** Le vendredi est aussi considéré comme étant une journée tranquille sur la Colline du Parlement. La Chambre ne siège pas longtemps. La période de questions n'est pas aussi chargée que les autres jours. Il n'y a pas autant de concurrence.

Il est assez rare qu'un comité fasse rapport le vendredi. Le seul rapport déposé un vendredi a été celui du Comité permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie. La plupart des autres comités jouissant d'une importante couverture médiatique ont déposé leur rapport le mardi.

**La présidente:** M. Armitage a été le greffier du Comité sur les drogues illicites. Il pourrait peut-être nous dire quel était leur plan de communication. D'après ce que je sais, ils ont informé les sénateurs au bon moment.

**M. Armitage:** Le sénateur Nolin, qui est le président de ce comité, tenait beaucoup à ce que les sénateurs soient informés. Nous avons déposé le rapport au début du mois de septembre, avant le retour de la Chambre. Une forte rumeur se répandait à ce moment-là et tout le monde croyait fermement qu'il y aurait une prorogation. Nous avons obtenu la permission de déposer notre rapport alors que le Sénat ne siégeait pas.

Cependant, le sénateur Nolin voulait que les sénateurs soient le plus au fait possible du contenu du rapport, c'est la raison pour laquelle la première chose qu'il a faite en arrivant le matin a été de déposer le rapport auprès du greffier. Auparavant, il avait envoyé une note au bureau de tous les sénateurs pour leur manifester son intention de déposer le rapport et inviter ceux qui le souhaitent ou qui étaient à Ottawa à ce moment-là à participer à une séance d'information. Ces derniers pouvaient également envoyer des membres de leur personnel. Le contenu du rapport était disponible en format PDF, ce qui veut dire qu'il était impossible de le modifier dans le Web.

Ce type d'approche prend en compte quelques-unes des préoccupations qui m'ont été exprimées à la Chambre et ici ce matin. Je ne sais pas si c'est assez pour apaiser les craintes des sénateurs.

**La présidente:** À ce stade-ci, il ne semble plus y avoir de questions ou de motifs de discussion. Je propose donc que le comité poursuive ses délibérations demain, à huis clos, pour examiner notre rapport sur la question. Cela nous donne la soirée pour y réfléchir et en discuter.

**Le sénateur Stratton:** Nous devons décider ce que nous ferons mardi prochain et du rapport du Comité sénatorial permanent sur la sécurité nationale et la défense pour lequel ils souhaitent convoquer une conférence de presse cette journée-là. Nous devrions nous occuper de cette question.



**Senator Di Nino:** Surely, they could ask permission today.

**Senator Stratton:** I am not suggesting otherwise.

**Senator Di Nino:** They could ask permission today, and we would give it to them. They could ask permission tomorrow, and we would give it to them.

**The Chairman:** We have just decided that we will ask committees to ask permission. Earlier today, we decided to tell the committees to ask permission for just about everything they want to do next week.

**Senator Stratton:** As honourable senators will recall, when they wanted to do the Kirby report, permission was denied, and we had to sit. Do you want to go through that process again?

**Senator Di Nino:** If you do it today, you have the week, and you can vote on it.

**Senator Stratton:** It is fine as long as we have an approach to this. Perhaps that is the best way of handling a situation like this.

**Senator Di Nino:** For now, anyway.

**The Chairman:** If honourable senators are agreed, we will meet *in camera* tomorrow to discuss this matter and a report.

The committee adjourned.

**Le sénateur Di Nino:** Certainement, ils pourraient demander la permission aujourd'hui.

**Le sénateur Stratton:** Je ne dis pas le contraire.

**Le sénateur Di Nino:** S'ils demandaient la permission aujourd'hui, nous la leur donnerions. Ce serait la même chose s'ils la demandaient demain.

**La présidente:** Nous venons juste de décider de demander cela aux comités. Plus tôt aujourd'hui, nous avons décidé de dire aux comités qu'ils devaient demander la permission pour tout ce qu'ils ont l'intention de faire la semaine prochaine.

**Le sénateur Stratton:** Comme les honorables sénateurs s'en souviendront, lorsqu'ils voulaient déposer le rapport Kirby, la permission leur a été refusée et nous avons dû siéger. Voulez-vous que nous vivions pareille situation une fois encore?

**Le sénateur Di Nino:** Si vous faites cela aujourd'hui, vous aurez la semaine et vous pourrez voter.

**Le sénateur Stratton:** C'est bien si nous avons adopté une approche sur la question. C'est peut-être la meilleure façon de gérer une situation de ce type.

**Le sénateur Di Nino:** Pour l'instant, c'est sûr.

**La présidente:** Si les honorables sénateurs sont d'accord, nous nous réunirons à huis clos demain pour discuter de cette question et du rapport.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing Committee on*

# Rules, Procedures and the Rights of Parliament

*Chair:*

The Honourable LORNA MILNE

Tuesday, November 19, 2002  
Wednesday, November 20, 2002

### Issue No. 2

**Second and third meetings on:**

Motion of Senator Kenny

**Third meeting on:**

Rule 86(1)(f)(iii)

INCLUDING:  
THE THIRD REPORT OF THE COMMITTEE  
(Motion of Senator Kenny)

THE FOURTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Rule 86(1)(f)(iii))

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
permanent du*

# Règlement, de la procédure et des droits du Parlement

*Présidente:*

L'honorable LORNA MILNE

Le mardi 19 novembre 2002  
Le mercredi 20 novembre 2002

### Fascicule n° 2

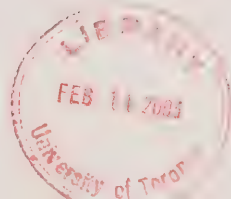
**Deuxième et troisième réunions concernant:**

La motion de l'honorable sénateur Kenny

**Troisième réunion concernant:**

Le sous-alinéa 86(1)(f)(iii) du Règlement du Sénat

Y COMPRIS:  
LE TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(La motion de l'honorable sénateur Kenny)  
LE QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
le sous-alinéa 86(1)(f)(iii) du Règlement du Sénat





THE STANDING COMMITTEE ON RULES,  
PROCEDURES AND THE RIGHTS OF PARLIAMENT

The Honourable Senator Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Senator A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Bacon	Murray, P.C.
* Carstairs, P.C. (or Robichaud, P.C.)	Pépin
Di Nino	Pitfield, P.C.
Grafstein	Robertson
Joyal, P.C.	Rompkey, P.C.
Losier-Cool	Sparrow
* Lynch-Staunton (or Kinsella)	Smith
	Stratton
	Wiebe

*\* Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Wiebe was substituted for that of the Honourable Senator Day (*November 7, 2002*).

The name of the Honourable Senator Bacon was substituted for that of the Honourable Senator Hubley (*November 7, 2002*).

Substitution pending for the Honourable Senator Losier-Cool (*November 7, 2002*).

The name of the Honourable Senator Day was substituted for that of the Honourable Senator Sparrow (*November 6, 2002*).

The name of the Honourable Senator Hubley was substituted for that of the Honourable Senator Bacon (*November 6, 2002*).

The name of the Honourable Senator Sparrow was substituted for that of the Honourable Senator Wiebe (*November 4, 2002*).

LE COMITÉ PERMANENT DU RÈGLEMENT, DE LA  
PROCÉDURE ET DES DROITS DU PARLEMENT

*Présidente:* L'honorable Lorna Milne

*Vice-président:* L'honorable A. Raynell Andreychuk  
et

Les honorables sénateurs:

Bacon	Murray, c.p.
* Carstairs, c.p. (ou Robichaud, c.p.)	Pépin
Di Nino	Pitfield, c.p.
Grafstein	Robertson
Joyal, c.p.	Rompkey, c.p.
Loiser-Cool	Sparrow
* Lynch-Staunton (ou Kinsella)	Smith
	Stratton
	Wiebe

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Wiebe substitué à celui de l'honorable sénateur Day (*le 7 novembre 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Bacon substitué à celui de l'honorable sénateur Hubley (*le 7 novembre 2002*).

Remplacement à venir pour l'honorable sénateur Losier-Cool (*le 7 novembre 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Day substitué à celui de l'honorable sénateur Sparrow (*le 6 novembre 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Hubley substitué à celui de l'honorable sénateur Bacon (*le 6 novembre 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Sparrow substitué à celui de l'honorable sénateur Wiebe (*le 4 novembre 2002*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, November 19, 2002  
(4)

[English]

The Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met *in camera*, at 9:35 a.m., this day, in room 356-S, Center Block, the Chair, the Honourable Senator Milne, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Bacon, Di Nino, Joyal, P.C., Milne, Rompkey, P.C., Smith, Stratton, Wiebe (8).

*Also in attendance:* From the Committees Directorate: Krista Durrell and Heather Lank, Principal Clerk; Charles Robert, Principal Clerk of Procedure; from the Parliamentary Research Branch, Library of Parliaments: Jamie Robertson; from the office of the Honourable Senator Milne, Jeff Paul; from the office of the Honourable Senator Bacon, Alexandre Drago.

*Also present:* The official reporters of the Senate

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, November 7, the committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Kenny, "that the Standing Senate Committee on National Security and Defence be authorized to adjourn from place to place within and outside Canada for the purpose of pursuing its study." (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee.*)

It was agreed to proceed *in camera* for the purposes of the consideration of a draft report.

It was agreed that the Chair present the Third Report, as amended, to the Senate.

At 9:55 a.m., the committee proceeded with its study on Tabling of Reports.

It was agreed to proceed *in camera* for the purposes of the consideration of a draft report.

Amendments were agreed and the final draft will be brought for the next meeting.

At 10:20 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

\_\_\_\_\_

OTTAWA, Wednesday, November 20, 2002  
(5)

[English]

The Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met *in camera* at 12:12 p.m., this day, in room 356-S, Center Block, the Chair, the Honourable Senator Milne, presiding.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 19 novembre 2002  
(4)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 9 h 35, à huis clos, dans la salle 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Bacon, Di Nino, Joyal, c.p., Milne, Rompkey, c.p., Smith, Stratton et Wiebe (8).

*Également présents:* De la Direction des comités, Krista Durrell et Heather Lank, greffière principale; Charles Robert, greffier principal de la procédure; de la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement, Jamie Robertson; du bureau de l'honorable sénateur Milne, Jeff Paul; et du bureau de l'honorable sénateur Bacon, Alexandre Drago.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 7 novembre, le comité examine la motion de l'honorable sénateur Kenny, «que le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense soit autorisé à se déplacer au Canada et à l'étranger aux fins de son enquête». (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au procès-verbal du comité.*)

Il est décidé d'examiner à huis clos l'ébauche d'un rapport.

Il est convenu que le président présente le troisième rapport modifié au Sénat.

À 9 h 55, le comité se penche sur son étude concernant le dépôt de rapports.

Il est décidé d'examiner à huis clos l'ébauche d'un rapport.

Les amendements sont adoptés et la version finale sera présentée à la prochaine séance.

À 10 h 20, il est convenu de lever la séance jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

\_\_\_\_\_

OTTAWA, le mercredi 20 novembre 2002  
(5)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à huis clos, à 12 h 12, dans la salle 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).



*Members of the committee present:* The Honourable Senators Bacon, DiNino, Grafstein, Joyal, P.C., Kinsella, Milne, Murray, P.C., Rompkey, P.C., Smith, Stratton, Wiebe (10).

*\* Ex-Officio Member*

*Other senators present:* The Honourable Senators Gauthier and Stollery (3).

*Also present:* The official reporters of the Senate

*Also in attendance:* From the Committees Directorate, Krista Durell and Heather Lank, Principal Clerk; Charles Robert, Principal Clerk of Procedure; from the Parliamentary Research Branch, Library of Parliaments, Jamie Robertson; from the office of the Honourable Senator Milne, Jeff Paul; from the office of the Honourable Senator Bacon, Alexandre Drago.

It was agreed to proceed *in camera* for the purposes of the consideration of a draft report on Tabling of Reports.

With editorial changes agreed, the Chair was authorized to present the Fourth Report.

At 12:29 p.m., pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, October 31, the committee proceeded in public session to study the motion, "that for the duration of the present session any select committee may meet during adjournments of the Senate." (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee*).

It was agreed that the research staff draft a list of suggestions and options reflecting the comments of members of the committee and the work done by the committee in the past Session on video and tele-conferencing.

At 1:12 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du comité,*

Blair Armitage

*Clerk of the Committee*

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Bacon, Di Nino, Grafstein, Joyal, c.p., Milne, Murray, c.p., Rompkey, c.p., Smith, Stratton, Wiebe (10).

*\*Membre d'office*

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Gauthier et Stollery (3)

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Aussi présents:* De la Direction des comités, Krista Durell et Heather Lank, greffière principale; Charles Robert, greffier principal à la procédure; du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, Jamie Robertson; du bureau de l'honorable sénateur Milne, Jeff Paul; du bureau de l'honorable sénateur Bacon, Alexandre Drago.

Il est convenu d'examiner à huis clos l'ébauche d'un rapport sur le dépôt des rapports.

La présidente est autorisée à présenter le quatrième rapport, les modifications du libellé ayant été approuvées.

À 12 h 29, conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 31 octobre, le comité tient une séance publique pour étudier la motion «que, pour la durée de la présente session, les comités particuliers puissent se réunir pendant les ajournements du Sénat». (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans les délibérations du comité.*)

Il est convenu que le personnel du service de recherche dressera une liste de suggestions et d'options à la lumière des commentaires des membres du comité et des travaux qu'il a effectués au cours de la dernière session au sujet de l'enregistrement vidéo et des téléconférences.

À 13 h 12, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

## REPORTS OF THE COMMITTEE

Wednesday, November 20, 2002

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament has the honour to present its

## THIRD REPORT

On Wednesday, November 6, 2002, Senator Joseph A. Day moved, seconded by the Honourable Senator Baker, the following motion:

That the Standing Senate Committee on National Security and Defence be authorized to adjourn from place to place within and outside Canada for the purpose of pursuing its study.

Debate on this motion was adjourned. The following day, Thursday, November 17, an amendment was moved by Senator Sharon Carstairs, P.C., seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C., that the question be referred to the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament. Subsequently, Senator Noel A. Kinsella moved, seconded by the Honourable Senator Stratton, that the motion in amendment be amended by adding the words: "That the Committee report back to the Senate on this matter no later than November 21, 2002." The motion in amendment, as amended, was adopted by the Senate:

That the question be referred to the Standing Committee on Rules, Procedure and the Rights of Parliament; and

That the committee report to the Senate no later than November 21.

Your Committee has been advised that the specific proposed trip that gave rise to the original motion has been postponed. As this order of reference raises a number of important issues, partly covered by the Procedural Guidelines adopted by the Senate on March 26, 2002 (now contained in Appendix II to the Rules of the Senate), which must be considered by your Committee, and given its current workload, your Committee recommends that the deadline for reporting back to the Senate on this order of reference be deleted.

Respectfully submitted

Thursday, November 21, 2002

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament has the honour to present its

## FOURTH REPORT

Pursuant to its authority under Rule 86(1)(f)(iii), your Committee is pleased to report as follows:

On October 23, 2002, Senator Lowell Murray, P.C., raised a question of privilege in the Senate regarding the announced intention of the Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology to deposit a report with the Clerk of the Senate on Friday October 25, rather than tabling it on a day when the Senate was sitting. The Speaker *pro tempore* made her ruling on October 24, in which she stated that there was no *prima facie*

## RAPPORTS DU COMITÉ

Le mercredi 20 novembre 2002

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement a l'honneur de présenter son

## TROISIÈME RAPPORT

Le mercredi 6 novembre 2002, le sénateur Joseph A. Day, appuyé par l'honorable sénateur Baker, a proposé la motion suivante:

Que le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense soit autorisé à se déplacer à travers le Canada et à l'étranger aux fins de son enquête.

Le débat sur cette motion a été ajourné. Le lendemain, le jeudi 17 novembre, le sénateur Sharon Carstairs, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Robichaud, C.P., a proposé que la question soit renvoyée au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement. Subséquemment, le sénateur Noel A. Kinsella, appuyé par l'honorable sénateur Stratton, a proposé que la motion d'amendement soit amendée par adjonction des mots suivants: « Que le Comité présente un rapport au Sénat sur cette question au plus tard le 21 novembre 2002. » La motion d'amendement, telle qu'amendée, a été adoptée par le Sénat:

Que la question soit soumise au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement; et

Que le Comité fasse rapport au Sénat au plus tard le 21 novembre 2002.

Votre Comité a été informé que le voyage proposé à l'origine de la motion initiale avait été reporté. Étant donné que cet ordre de renvoi soulève des questions importantes, traitées en partie dans les directives adoptées par le Sénat le 26 mars 2002 (figurant maintenant à l'Annexe II du Règlement du Sénat), que votre Comité doit analyser, et étant donné sa charge de travail actuelle, il recommande que le délai fixé pour faire rapport au Sénat soit supprimé.

Respectueusement soumis

Le jeudi 21 novembre 2002

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement a l'honneur de présenter son

## QUATRIÈME RAPPORT

Le Comité est heureux de faire le rapport qui suit, conformément au sous-alinéa 86(1)(f)(iii) du *Règlement du Sénat*.

Le 23 octobre 2002, le sénateur Lowell Murray, C.P., a soulevé une question de privilège au Sénat au sujet de l'intention annoncée par le Comité permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie de déposer un rapport devant le Greffier du Sénat le vendredi 25 octobre plutôt que devant le Sénat un jour de séance. Le 24 octobre, le Président intérimaire a rendu une décision dans laquelle elle disait estimer que la question



question of privilege because the Senate had granted permission to the Committee to deposit any report with the Clerk without qualification.

Senator Michael Kirby, the chair of the Committee, in responding to Senator Murray's question of privilege on October 23, suggested that there were a number of issues related to the practice of depositing committee reports with the Clerk that needed clarification and that it would be useful to have the matter studied by the Standing Committee on Rules, Privileges and the Rights of Parliament.

Your Committee considered this matter at meetings on Tuesday, November 5, 2002, Wednesday, November 6, and Tuesday, November 19, during which, various concerns, issues and considerations were canvassed.

Your Committee notes that there are two ways to get a report before the Senate: presentation and tabling. Reports that are *presented* to the Senate — where the Senate is required to take a further decision in respect of the report, such as bills, committee budgets or requests from committees for certain powers — should never be deposited with the Clerk, but should always be provided to the Senate during a sitting. On the other hand, reports that are *tabled* — essentially reports for the information of the Senate, which would include substantive reports on special studies — can, in exceptional cases, be authorized to be deposited with the Clerk.

The general principle is that committee reports must be provided to the Senate before they can be released to the public and media, or otherwise made available. This is based primarily on the pre-eminent right of the Senate to have reports of its committees tabled or presented and made available first to its members prior to being released to the general public. At the same time, it is in the interest of the Senate that the important work of its committees gets the widest public exposure, and, in this regard, committees have been required for several years to develop communications strategies in connection with their studies and reports. The usual right of the Senate to receive reports first and the demands of publicizing committee reports are not mutually exclusive, although, on occasion, they may need to be reconciled. The authority to deposit reports may also be useful during lengthy adjournments in the summer and winter or in anticipation of a prorogation or dissolution of Parliament, to ensure that the work of the committee is not lost or unduly delayed.

Your Committee makes the following recommendations:

That since the authority to deposit a committee report with the Clerk can only be granted by the Senate, in determining whether to agree to such an authorization, all Senators should be made aware that they are waiving their right to have the report tabled first in the Chamber, and should, accordingly, consider such motions carefully.

That in developing communications strategies for the release of committee reports, all committees must take into account that reports should first be tabled in the Senate before being released

de privilège n'était pas fondée à première vue, parce que le Sénat avait inconditionnellement autorisé le Comité à déposer ses rapports devant le Greffier en tout temps.

Répondant à la question de privilège du 23 octobre du sénateur Murray, le sénateur Michael Kirby, président du Comité, a dit qu'il fallait préciser un certain nombre de points sur le dépôt de rapports de comités devant le Greffier et qu'il serait utile que le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement étudie la question.

Le Comité a étudié la question à ses séances des mardi et mercredi 5 et 6 novembre et du mardi 19 novembre, lors desquelles il a examiné divers problèmes, questions et considérations.

Le Comité constate qu'il y a deux façons de rendre rapport: présentation et dépôt. Les rapports qui sont *présentés* au Sénat — c'est-à-dire ceux sur lesquels le Sénat doit prendre une décision, notamment les rapports portant sur des projets de loi, des budgets de comités ou des demandes de comités visant à obtenir certains pouvoirs — ne devraient jamais être déposés devant le Greffier du Sénat, mais toujours être présentés au Sénat lui-même pendant une séance. D'un autre côté, les rapports *déposés* — c'est-à-dire ceux qui sont essentiellement faits au Sénat à titre informatif, comme les rapports de fond sur les études spéciales — peuvent pour des circonstances exceptionnelles, être remis au Greffier.

Selon le principe général qui joue ici, les comités doivent remettre leurs rapports au Sénat avant de les communiquer au public ou aux médias ou d'en publier autrement la teneur. Ce principe découle d'un droit prépondérant qu'a le Sénat et en vertu duquel les rapports de ses comités doivent être déposés devant ses membres ou leur être présentés ou autrement divulgués avant d'être rendus publics. Or, il est aussi dans l'intérêt du Sénat que l'important travail des comités jouisse de la plus grande visibilité possible; ceux-ci doivent donc, depuis plusieurs années, élaborer des stratégies de communication concernant leurs études et leurs rapports. Le droit qu'a le Sénat de recevoir habituellement en premier les rapports des comités et la nécessité de publiciser ces rapports ne s'opposent pas en soi, mais il faut s'assurer de les coordonner. L'autorisation de déposer des rapports peut aussi être utile lorsque le Sénat ajourne ses travaux pour de longues périodes en été et en hiver ou en prévision de la prorogation ou de la dissolution de la législature, afin d'éviter que les travaux de ces comités n'aient pas de fuite ou indûment retardés.

Le Comité formule donc les recommandations qui suivent:

Qu'étant donné qu'un comité ne peut être autorisé à déposer un rapport devant le Greffier que par le Sénat, les sénateurs, lorsqu'ils décident s'ils doivent accorder une telle autorisation, devraient être avisés qu'ils renoncent à leur droit de voir le rapport déposé au Sénat d'abord et en tenir compte.

Qu'au moment d'élaborer leurs stratégies de communication pour la publication de leurs rapports, les comités tiennent compte du fait qu'ils doivent d'abord les déposer devant le Sénat avant de

to the media, unless there are compelling reasons to do otherwise

That motions authorizing the deposit of a report with the Clerk should not be made as part of a general order of reference to a committee, but, rather, the motion authorizing such deposition should be moved as close to the reporting date as possible, by which time the sitting schedule of the Senate is more likely to be known and a communications strategy will have been developed.

That, in proposing such a motion, the Chair of a Senate committee has the responsibility to advance compelling reasons and arguments as to why the Senate should depart from the requirement for the tabling of a committee report in the usual way.

That, in any event, when authority is given to a committee to deposit a report with the Clerk, it is incumbent upon the Chair, in consultation with members of the steering committee and staff, that they be required to ensure that all Senators are provided with advance notice of the impending tabling; copies of the report are released immediately upon its being deposited; and information on the report is made available at the earliest opportunity — by means of electronic distribution, briefings, and so forth.

Respectfully submitted

les remettre aux médias, à moins de raisons impérieuses de faire autrement.

Que les motions autorisant le dépôt d'un rapport devant le Greffier ne soient pas présentées dans le cadre de l'ordre de renvoi du comité, mais soient plutôt présentées le plus près possible de la date prévue pour le dépôt du rapport, car alors, le calendrier des séances du Sénat est fort probablement connu et une stratégie de communication aura déjà été arrêtée.

Qu'au moment de présenter une telle motion, ce soit à la présidence du comité qui fait rapport qu'incombe de donner les raisons impérieuses pour lesquelles le Sénat devrait déroger à la procédure qui régit habituellement le dépôt des rapports des comités.

Que, quoi qu'il en soit, lorsque le Sénat autorise un comité à déposer un rapport devant le Greffier du Sénat, il incombe à la présidence, en consultation avec les membres du comité directeur et le personnel, de faire en sorte qu'ils soient tenus d'aviser les sénateurs à l'avance du dépôt prévu du rapport, qu'il soit rendu public dès son dépôt et qu'on fournisse des explications à son sujet dans les meilleurs délais sous forme de courrier électronique, de séances d'information, etc.

Respectueusement soumis,

*La présidente,*

LORNA MILNE

*Chair of the Committee*



## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, November 19, 2002

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 9:35 a.m. to consider the motion of the Honourable Senator Day, that the Standing Senate Committee on National Security and Defence be authorized to adjourn from place to place within and outside Canada for the purpose of pursuing its study.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, the first item on our agenda is the request from the Standing Senate Committee on National Security and Defence that it be authorized to adjourn from place to place within and outside Canada for the purpose of pursuing its study. I believe we must present a report by Thursday of this week. There is a deadline on it. Therefore, we should move *in camera* to consider our report on this matter right now. The question has been rendered moot by the fact that I have received a letter from Senator Kenny, which states:

Dear Lorna

I am writing to you regarding the reference that was sent to your Committee on Thursday, November 7, 2002.

Due to the shortage of time between the date when the Rules Committee would report back to the Chamber (with subsequent debate in the Chamber) and the date of the trip to Colorado Springs, the Steering Committee of the Committee on National Security and Defence has decided to postpone indefinitely this visit and has so informed General Penney, Deputy Commander, NORAD.

Your Committee may still wish to address the issues raised in the reference, but in terms of the proposed trip to Colorado Springs, the question is moot.

In the event that the Rules Committee chooses to address the issues raised in this order of reference next week, I believe that several other Senators would like to participate in the discussion. I would appreciate knowing the time and place where this would happen.

All good wishes

CK

I would suggest that we move *in camera* to consider our report on this matter. Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

The committee continued *in camera*.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 19 novembre 2002

Le Comité permanent du règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 9 h 35, pour examiner la motion présentée par l'honorable sénateur Day, portant que le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense soit autorisé à se déplacer à travers le Canada et à l'étranger aux fins de son enquête.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Honorables sénateurs, le premier point inscrit à l'ordre du jour, c'est la demande présentée par le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, qui veut être autorisé à se déplacer à travers le Canada et à l'étranger aux fins de son enquête. Je crois que nous devons présenter un rapport à ce sujet au plus tard jeudi cette semaine; nous avons donc une échéance à respecter. Par conséquent, il faudrait tenir notre séance *à huis clos* pour discuter de notre rapport sans plus tarder. Cette question est sans intérêt pratique, puisque j'ai reçu une lettre du sénateur Kenny, qui s'exprime en ces termes:

Chère Lorna,

Je vous écris au sujet du point renvoyé à votre comité le jeudi 7 novembre 2002.

Étant donné que la date prévue pour la présentation du rapport du comité à la Chambre (avec un débat subséquent à la Chambre) est trop rapprochée de la date prévue pour le voyage à Colorado Springs, le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense a décidé de reporter cette visite à une date indéterminée, et il en a informé le général Penney, commandant adjoint, NORAD.

Votre comité voudra peut-être malgré tout étudier les points soulevés, mais la question a perdu tout intérêt pratique en ce qui concerne le voyage à Colorado Springs.

Si le comité décide d'étudier la semaine prochaine les points paraissant dans l'ordre de renvoi, je crois que plusieurs autres sénateurs voudront participer à la discussion. J'aimerais donc que vous m'informiez de l'heure et du lieu de votre séance.

Bien amicalement,

CK

Je suggère donc que nous poursuivions la séance à huis clos pour discuter de notre rapport. Est-ce d'accord?

**Des voix:** D'accord.

La séance se poursuit à huis clos.

OTTAWA, Wednesday, November 20, 2002

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 12:00 p.m. to consider the motion that for the duration of the present session any select committee may meet during adjournments of the Senate.

**Senator Lorna Milne** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** The motion is that for the duration of the present session any select committee may meet during adjournments of the Senate. We have dealt with part of this and had it approved by the Senate – that select committees may be permitted to meet at any time on any weekday the Senate stands adjourned during a Senate sitting week.

Now we are dealing with periods of longer adjournment, such as a week or a month that the Senate is adjourned, for example, January, and summer meetings. At this point, for select committees to sit during these times, according to the rules of the Senate, they must stand and ask for permission of the Senate the day before the adjournment.

**Mr. James Robertson, Researcher, Library of Parliament:** We have to give notice a day before.

**The Chairman:** We have to give notice the day before the day of the adjournment.

As an example of a potential problem, if members of a Senate committee want to meet during January, after Christmas, and the Senate rises on December 13, the members may not have yet been able to arrange either a meeting day or the witnesses who would present to the committee, so that they cannot ask for specific permission before December 13.

I can see some problems with the rules as they stand now without having a more blanket exception to them. I am just throwing something out for general discussion.

**Senator Joyal:** I am going to risk something. I see Senator Di Nino is anxious to catch the ball.

I always start with the rules, and then we look at the exception. As I understand it, the rule is that we have to be here under command, to be here when Parliament sits; that is, when a normal calendar has been adopted. Most of us make tremendous efforts to be here when we are commanded.

Now what we are doing is, outside of the fixed calendar, we are opening something else. I have some reservations about changing the definition of the rule. When we receive our command as senators, we have three obligations. One of them is to attend every sitting of the Parliament. That is in the text of the command. I do not have the exact wording.

**The Chairman:** Most of us have it on our office walls.

OTTAWA, le mercredi 20 novembre 2002

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à midi pour examiner la motion de l'honorable sénateur afin que, pour la durée de la présente session, les comités particuliers puissent se réunir pendant les ajournements du Sénat.

**Le sénateur Lorna Milne** (*présidente*) occupe le fauteuil.

**La présidente:** La motion propose que, pour la durée de la présente session, les comités particuliers puissent se réunir pendant les ajournements du Sénat. Nous avons réglé cette question en partie et l'avons fait approuver par le Sénat — que les comités particuliers puissent se réunir à n'importe quel moment au cours de la semaine pendant les ajournements du Sénat au cours d'une semaine de séance du Sénat.

Nous allons maintenant parler des périodes d'ajournement plus longues, pendant une semaine ou un mois où le Sénat ne siège pas, par exemple. En janvier et pendant l'été. À ce moment-ci, selon le Règlement du Sénat, si les comités veulent siéger pendant ces périodes d'ajournement, ils doivent demander la permission au Sénat la veille de l'ajournement.

**M. James Robertson, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement:** Il faut en aviser le Sénat la veille de l'ajournement.

**La présidente:** Nous devons analyser le Sénat la veille de l'ajournement.

Pour vous donner un exemple d'un problème potentiel, disons que les membres d'un comité sénatorial veulent se réunir en janvier, après les Fêtes, et que le Sénat ajourne le 13 décembre. Les membres du comité n'ont peut-être pas encore pu fixer la date exacte de la séance ou déterminer les témoins qui viendraient comparaître devant le comité, de sorte qu'ils ne peuvent demander une permission précise avant le 13 décembre.

Je pense que le Règlement pourrait poser certains problèmes à l'heure actuelle si l'on ne prévoit pas davantage d'exceptions. Je lance tout simplement cette idée pour susciter un débat.

**Le sénateur Joyal:** Je vais risquer quelque chose. Je vois que le sénateur Di Nino est impatient d'intervenir.

Je commence toujours par le Règlement, ensuite nous pouvons nous pencher sur les exceptions. Si j'ai bien compris, le Règlement dit que nous devons être ici sur place lorsque le Parlement siège, c'est-à-dire lorsqu'un calendrier a été établi. La plupart d'entre nous font énormément d'efforts pour être présents lorsqu'on nous a donné l'ordre d'être ici.

Or, ici, on est en train de prévoir autre chose à l'extérieur du calendrier établi. J'ai certaines réserves à ce qu'on change la définition du Règlement. Lorsque nous sommes nommés sénateurs, nous avons trois obligations. L'une d'entre elles consiste à être présents à toutes les séances du Parlement. C'est dit en toutes lettres dans le texte, mais je n'ai pas le libellé exact.

**La présidente:** Pour la plupart, nous l'avons affiché dans nos bureaux.



**Senator Joyal:** Maybe we should read it. Of course, we have a whole system of taking attendance to ensure that we are faithful to the command and to the oath we have taken. We are here because we swear that we want to honour that command.

If we are now to develop an extensive definition of the times when we are going to sit, that has implications. I agree that when we have a special committee, like the committee which dealt with the issue of marijuana or Senator Kirby's committee on health, we can understand that this is a special mandate that has been given and that in their resolution there is a specific date to render a report; in other words, they have a limited time to assume their terms of reference. Then I can understand that, for that particular purpose, they might sit while the Senate is adjourned. Now we are invoking the exception part of the rule. I wonder if it is wise to do this with a blanket provision like that.

**The Chairman:** This is the debate we need to have about this issue. There are a few of points for honourable senators to think about. Sometimes the Senate does not sit during all the weeks it is commanded or scheduled to sit. What about adjournments during those weeks?

**Senator Joyal:** I have no problem with those weeks in principle, because they are part of the time slot that I receive at the beginning of the year on the calendar. Let us take the present context as an example. We have five weeks to the adjournment. You just raised the possibility or the hope that we might want to raise on December 13. I am not stupid, I am like all the other senators, and I would welcome that for XYZ reasons. However, if a committee sits during that week, I will not make a fuss. I know it is part of the time slot.

**The Chairman:** Except that I do not believe the Senate officially has a fixed calendar. I know the leadership on both sides has been attempting to agree on a fixed calendar so that we can organize our lives, but I do not think we officially have one.

**Mr. Robertson:** No. The House of Commons, in its standing orders, has all the calculations for every day that the House must sit. The House must have a special motion not to sit on those days. The Senate does not have that. I understand this calendar is prepared by the administration for the convenience of senators, but nowhere in the rules does it indicate that this is a sitting week and last week was not. The assumption is that the Senate sittings mirror those of the House of Commons, although in December this calendar provides for an additional sitting week that the House does not have. It is an administrative matter as opposed to a procedural matter at this point.

**Senator Joyal:** I believe that it is a clear situation whereby the convention complements the rule. We have a conventional practice here that because the Senate is a house of revision — senators review and scrutinize the legislation coming from the other place and government administration — that when the other place is sitting, we are available. That is the way I

**Le sénateur Joyal:** Je devrais peut-être le lire. Naturellement, nous avons tout un système pour prendre les présences afin de nous assurer que nous respectons l'engagement que nous avons pris lors de notre assermentation. Nous sommes ici parce que nous nous engageons sous serment à honorer cet engagement.

Si nous décidons maintenant de prolonger les périodes au cours desquelles nous allons siéger, cela aura des conséquences. Lorsqu'il s'agit d'un comité spécial, comme le comité qui s'est penché sur la question de la marijuana ou le comité du sénateur Kirby sur la santé, nous comprenons que ces comités ont reçu un mandat spécial et qu'ils doivent faire rapport avant une date bien précise; en d'autres termes, ils disposent d'un temps limité pour s'acquitter de leur mandat. Je peux donc comprendre qu'ils doivent siéger pendant les ajournements du Sénat. Nous invoquons donc l'exception à la règle. Je me demande s'il est sage de prévoir une exception générale comme celle-ci.

**La présidente:** C'est exactement de cette question dont nous devons débattre. Il y a quelques questions auxquelles les honorables sénateurs doivent songer. Il arrive que le Sénat ne siège pas pendant toutes les semaines prévues au calendrier. Que fait-on au sujet des ajournements pendant ces semaines?

**Le sénateur Joyal:** Je n'ai pas de problème avec ces semaines en principe, car elles font partie du créneau que je reçois au début de l'année avec le calendrier. Prenons, par exemple, la situation actuelle. Il nous reste cinq semaines avant l'ajournement. Vous venez tout juste de parler de la possibilité ou de l'espoir que nous pourrions ajourner le 13 décembre. Je ne suis pas stupide, je suis comme tous les autres sénateurs et j'aimerais bien cela pour toutes sortes de raisons. Cependant, si un comité siège pendant cette semaine-là, je ne ferai pas de problème. Je sais que c'est prévu au calendrier.

**La présidente:** Sauf que je ne crois pas que le Sénat ait officiellement un calendrier établi. Je sais que les leaders des deux côtés ont tenté de s'entendre sur un calendrier fixe pour que nous puissions organiser nos vies, mais je ne pense pas que nous en ayons un officiellement.

**M. Robertson:** Non. Pour la Chambre des communes, le Règlement précise la façon de calculer tous les jours que la Chambre doit siéger. La Chambre doit adopter une motion spéciale pour ne pas siéger ces jours-là. Ce n'est pas le cas au Sénat. Je crois comprendre que c'est l'administration qui établit le calendrier du Sénat selon ce qui convient aux sénateurs, mais le Règlement ne précise pas qu'il s'agit d'une semaine de séance tandis que la semaine dernière n'en était pas une. On suppose que le calendrier du Sénat suit celui de la Chambre des communes, bien qu'en décembre, le calendrier du Sénat prévoit une semaine de séance supplémentaire que la Chambre n'a pas. Il s'agit donc d'une question administrative plutôt qu'une question de procédure à ce moment-ci.

**Le sénateur Joyal:** Je crois qu'il est clair que dans ce cas-ci, la convention complète la règle. Comme le Sénat est une chambre de révision — les sénateurs renvoient et examinent les projets de loi qui viennent de l'autre endroit et de l'administration gouvernementale — la tradition veut que lorsque la Chambre des communes siège, nous soyons disponibles. C'est ainsi que je



understand that. By convention, we make ourselves available during that time. That, to me, added something important to the practice. I am not saying I am opposed in principle. I am just saying, let us start to understand the principle, how it works and what we propose to do to change that principle and practice that we have followed for a long time.

**The Chairman:** I am finding myself in the position of devil's advocate here. We are always saying that the committees are the jewels of the Senate. Should not committees be masters of their own fate? Should a committee not be able to sit without having to provide notice to the Senate if it decides unanimously in the middle of January that it wants to sit in the last week of January?

**Senator Joyal:** I do not believe in devils, but you are a good advocate.

I have no problem if the majority of the members of a committee feel they want to sit to carry out their business and are agreeable and available to sit. I do not think we can prevent a committee from sitting if it wants to. However, that is not what this proposal is saying. It is saying, "Any select committee may meet during adjournment." It is open to everyone. It does not say "a committee that might want to."

**The Chairman:** Presumably, they would not meet if they did not want to.

**Senator Joyal:** I still prefer that we retain the capacity of the chamber to be informed before we adjourn that the committee has a bill, the committee has a special study, the committee has received a special term of reference, or by itself, for those committees that can, has decided to go on a course of study and might need time, would use the time and the members of the committee are available. If we were to change the rule so that now committees do not have constraints, the Senate chamber, as an institution, would no longer be aware of when the committees are pursuing activities outside the usual conventional Senate sitting. I do not think that is right.

**Senator Di Nino:** I guess it is probably more of a question of interpretation or one's understanding. I am not sure that I read my mandate or command to mean that I am to appear for parliamentary duties only during the calendar, which we just found out is only for our convenience anyway.

I would like to explore that further, because I did not understand it to be quite as defined as Senator Joyal is suggesting. I will start with that comment, and then I will go on to suggest that I also have no argument, by the way, with the requirement that committees inform the Senate that they would like to meet at times when the Senate is not sitting. I am not sure, when there are longterm absences from the Senate itself, if they would need its approval, but that again is another question we can look at.

comprends les choses. La tradition veut que nous soyons disponibles au cours de cette période. Pour moi, cela a ajouté quelque chose d'important à la pratique. Je ne dis pas que je sois contre en principe. Je dis tout simplement qu'il faut commencer par comprendre le principe, la façon dont cela fonctionne et ce que nous proposons de faire pour changer ce principe et la pratique que nous avons adoptée depuis longtemps.

**La présidente:** Je me fais l'avocate du diable ici. Nous disons constamment que les comités sont les joyaux du Sénat. Les comités ne devraient-ils pas être maîtres de leur propre destinée? Si un comité décide à l'unanimité au milieu du mois de janvier qu'il veut siéger la dernière semaine de janvier, ne devrait-il pas pouvoir le faire sans en avoir avisé le Sénat?

**Le sénateur Joyal:** Je ne crois pas au diable, mais vous êtes une bonne avocate.

Je n'ai pas de problème si la majorité des membres du comité décident qu'ils veulent siéger pour faire leur travail et s'ils sont d'accord et disponibles pour siéger. Je ne pense pas que nous puissions empêcher un comité de siéger s'il le veut. Cependant, ce n'est pas ce que dit cette proposition. Elle dit: «Que [...] les comités particuliers puissent se réunir pendant les ajournements du Sénat.» Il s'agit de tous les comités. La motion ne dit pas «un comité qui le veut.»

**La présidente:** Je présume que ceux qui ne voudraient pas se réunir ne le feraient pas.

**Le sénateur Joyal:** Je préfère tout de même que nous maintenions la capacité du Sénat d'être informé avant l'ajournement que le comité examine un projet de loi, fait une étude spéciale, a reçu un mandat spécial ou, pour les comités qui peuvent le faire, qu'un comité a décidé de faire une étude et qu'il a besoin de temps, et voudrait utiliser le temps et les membres du comité disponibles. Si nous changions le Règlement de façon à ce que les comités n'aient plus aucune contrainte, le Sénat, en tant qu'institution, ne serait plus mis au courant lorsque des comités poursuivent des activités en dehors des séances habituelles du Sénat. Je ne pense pas que ce soit acceptable.

**Le sénateur Di Nino:** C'est davantage une question d'interprétation ou de l'analyse que l'on en fait. Je ne suis pas sûr si mes ordres signifient que je dois être présent pour m'acquitter de mes devoirs parlementaires uniquement pendant la période couverte par le calendrier, qui n'existe qu'à titre d'information comme on vient de l'entendre.

J'aimerais qu'on en discute plus avant parce que, à mon sens, ce n'est pas aussi défini que le laisse entendre le sénateur Joyal. C'est ma première remarque. Ensuite, je n'ai pas d'objection à ce que les comités soient tenus d'informer le Sénat lorsqu'ils veulent se réunir à un moment où le Sénat ne siège pas. Durant les longues périodes d'ajournement du Sénat, je ne suis pas sûr que les comités aient besoin de la permission du Sénat, mais c'est là une autre question que nous pouvons examiner.

If I can assume, then, that my interpretation of the responsibility I have to the command is any time, all the time, twenty four hours, fifty two weeks, seven days a week. As long as I am commanded, it could be at any time, and it has happened, in effect, that we have been called back during times of recess and we have to appear.

My belief is that we should make it as easy as possible for all components of the Senate to do their work at any and all times that they feel they can and should. That means during recesses. That means Mondays and Fridays during a week when the Senate is sitting. As we debate or have a dialogue on this, I think we should keep in mind that, as far as I am concerned, at least, we should not impede the work of committees because of some regulatory constraint. As a matter of fact, if there are constraints, then I think we should eliminate them and, in a reasonable way, allow committees to sit whenever the majority of the committee would agree. I do not think you need unanimous consent either.

Having said that, I believe that during the times when the Senate is sitting, the committee does need approval. Otherwise, perhaps we should be looking at appropriate notice so that the Senate is aware that during the month of January, the Foreign Affairs Committee is meeting to look at the issues that the Senate has authorized it to look at.

To summarize, first, I did not understand the command to be for specific periods or specific days. I am more of the opinion that the command is at any time all the time, in effect. Second, I do think we should make it as easy as possible for committees to sit, to do the work of the Senate. Third, I do think it should be for a majority of the committee members to agree to that decision, rather than the chair calling, for example, a meeting and saying, "You must attend because I called the meeting," but with appropriate notice to the Senate. This is the way my mind is starting to formulate on this issue, subject to listening to my colleagues. I could change my mind on any point with the wisdom that will come from here.

**The Chairman:** One thing that we should keep in mind is that when committees are holding public hearings across Canada, they are sitting. Under the current rule, as it stands, they could not undertake such travel. They could not plan ahead for such travel during a nonsitting week.

**Senator Gauthier:** I just want to comment on the French translation, which says "comité particulier." I have never heard of that term as a translation of "select committee." I think what is meant is "comité permanent" rather than a "comité particulier." That is my first comment.

Secondly, I kind of agree with Senator Joyal. I will not repeat what he has said, but I believe that standing committees should be able to meet, with the approval of the Senate, outside normal sitting hours, but I do not extend that to include a Christmas break or a summer break unless they have received prior consent. On that, I rest my case. I do not think we should extend that to all

D'après mon interprétation des ordres, je dois être disponible en tout temps, 24 heures sur 24, sept jours par semaine, 52 semaines par année. Tant que je suis sous les ordres de Sa Majesté, je dois répondre à l'appel à tout moment, et nous avons déjà été rappelés pendant la période de relâche.

Je crois que nous devrions faire tout notre possible pour permettre à tous les sénateurs de faire leur travail à n'importe quel moment qu'ils jugent opportun. Ce qui comprend les périodes d'ajournement. Cela comprend les lundis et les vendredis pendant les semaines de séance. Au cours de ce débat ou de ce dialogue, nous ne devrions pas perdre de vue, à mon avis, qu'il s'agit de ne pas faire obstacle au travail des comités en raison de limites procédurales. En fait, si le règlement impose certaines limites, je crois que nous devrions les éliminer et permettre, d'une façon raisonnable, aux comités de siéger à tout moment jugé opportun par la majorité des membres du comité. Et je ne crois pas que le consentement unanime soit nécessaire.

Cela dit, pendant les semaines de séance du Sénat, je ne crois pas que le comité ait besoin d'une permission. Sinon, peut-être devrions-nous trouver le moyen de donner avis au Sénat que, pendant le mois de janvier, le Comité des affaires étrangères compte se réunir pour étudier les questions que le Sénat l'a autorisé à étudier.

En résumé, d'abord, à mon sens, l'ordre m'appelant au Sénat ne s'applique pas à des périodes ou à des jours précis. Je suis plutôt d'avis que l'ordre nous met à disposition à tout moment — en tout temps, en fait. Ensuite, je crois que nous devrions faciliter le plus possible les réunions des comités, qui font le travail du Sénat. Enfin, je crois que c'est à la majorité des membres du comité de décider, plutôt qu'au président qui, par exemple, peut convoquer une réunion et dire: «Vous devez être présents parce que j'ai convoqué la réunion.» Cependant, un préavis doit être donné au Sénat. Voilà l'opinion que je commence à me faire à ce sujet, du moins avant d'avoir entendu le point de vue de mes collègues. La sagesse de cet endroit pourrait m'inciter à changer d'opinion sur n'importe lequel de ces points.

**La présidente:** N'oublions pas que, lorsque les comités tiennent des audiences publiques ailleurs au Canada, ils siègent. En vertu du règlement actuel, ils ne pourraient pas entreprendre de tels voyages. Les comités ne seraient pas autorisés à prévoir de tels déplacements pendant une semaine d'ajournement.

**Le sénateur Gauthier:** J'ai une remarque à faire à propos de la traduction française, où on peut lire l'expression «comité particulier». Je n'ai jamais vu cette traduction de l'expression «select committee». Je crois que l'on veut parler de «comité permanent» plutôt que de «comité particulier». C'est ma première remarque.

Deuxièmement, je suis passablement d'accord avec le sénateur Joyal. Je ne vais pas répéter ce qu'il a dit, mais je crois que les comités permanents devraient pouvoir se réunir, avec la permission du Sénat, en dehors des heures normales de séance, mais je n'irais pas jusqu'à inclure la relâche de Noël ou la période de relâche estivale à moins que le comité n'ait obtenu le



standing or select committees meeting whenever they want to. I think that would open it up too much and probably be problematic.

**The Chairman:** Senator Gauthier, I would draw your attention to the definition part of the *Rules of the Senate*, where it says "select committee" in English, and the French says "comité particulier." This is on page 3 of the *Rules of the Senate*.

**Senator Gauthier:** Change the rules. As a member of the Rules Committee, I think that is the wrong translation of the expression "select."

**Senator Rompkey:** There are two points. One is the point you made, Chair, about the committees being the jewels of the Senate and wanting to do their work and to do it well, and we have had evidence recently that that has been happening. We have received a lot of attention because of the committee work that has been done: health, defence and drugs. Whether we agree or disagree with the substance of the reports, they have drawn attention to serious issues and they have engendered serious debate. It is incumbent on us to encourage that.

Senator Joyal is talking about control. Committees are the creatures of the Senate, and the Senate should maintain some control. I should just like to mention for discussion in that regard a practical matter, and that is staffing committees. Our experience has been, as a result of creating the additional committees that we did, like Drugs and Human Rights and so on, that they had to sit on Mondays. Frankly, we have had a lot of trouble getting people to attend those meetings. If we create more venues that senators have to go to, bearing in mind the split in the Senate at the present time — and I do not want to speak for the whip of the opposition side — you have to bear in mind the practical issue of simply getting people to go to committees. There is only so much people are prepared to do.

Generally speaking, I would probably align myself with Senator Joyal, not to discourage the additional work that committees would do, but to maintain some control in the Senate over an additional work schedule.

**The Chairman:** Work and cost and personnel.

**Senator Rompkey:** That is true. There is a cost involved as well.

**Senator Joyal:** I want to add to the concern of our colleague, Senator Di Nino. I asked Ms. Lank, the clerk responsible for the work of the committee, to give me the text of the command. I do not want to have a big debate on this today, but as far as I can remember, it says, "when Parliament sits and where Parliament sits." "When parliament sits" has a legal meaning. There is a resolution. Parliament rises, Parliament sits. It is not, as was said, an open-ended authorization. For Parliament to sit, there is a legal procedure to follow, and when it is, as you properly said,

consentement. Sur ce, je conclus ma plaidoirie. Je ne crois pas que cela devrait aller jusqu'à permettre à tous les comités permanents ou particuliers de se réunir comme bon leur semble. Cela créerait trop de liberté et engendrerait probablement des problèmes.

**La présidente:** Sénateur Gauthier, j'aimerais porter à votre attention la section définitions du *Règlement du Sénat*, où l'on peut lire «select committee» en anglais et «comité particulier» en français. C'est à la page 3 du *Règlement du Sénat*.

**Le sénateur Gauthier:** Il faut changer le règlement. En tant que membre du Comité du Règlement, je crois que c'est une traduction inexacte de l'expression «select».

**Le sénateur Rompkey:** Il y a deux aspects à considérer. D'abord, celui que vous avez soulevé, madame la présidente, lorsque vous avez dit que les comités sont les bijoux du Sénat, qu'ils veulent pouvoir faire leur travail et le faire bien. D'ailleurs, nous avons eu des exemples récents qui sont éloquentes en ce sens. Nous avons reçu beaucoup d'attention en raison du travail accompli par les comités dans les domaines de la santé, de la défense et des drogues. Que l'on soit d'accord ou non avec le fond de ces rapports, ils ont attiré l'attention sur des questions importantes et ont suscité des débats sérieux. Il nous incombe d'encourager cette démarche.

Le sénateur Joyal parle de contrôle. Les comités sont des créatures du Sénat et le Sénat devrait maintenir un certain contrôle sur ces derniers. Pour alimenter la discussion, j'aimerais aborder, à cet égard, une question concrète, soit la nécessité de constituer les comités. D'après notre expérience, après la création de nouveaux comités comme le Comité des drogues et celui des droits de la personne, etc., nous avons constaté que les nouveaux comités devaient siéger le lundi. Franchement, nous avons eu beaucoup de mal à assurer la présence des sénateurs à ces réunions. Si nous créons de nouvelles tribunes où les sénateurs doivent se rendre, compte tenu de la proportion des différents partis au Sénat à l'heure actuelle — et je ne veux pas parler au nom du whip de l'opposition —, il faut avoir à l'esprit la question très pratique de la présence aux réunions. Il y a des limites à la charge de travail que l'on peut imposer.

De façon générale, je m'aligne sur les propos du sénateur Joyal, je ne veux pas dissuader les comités de faire du travail supplémentaire, mais il s'agit de maintenir un certain contrôle au Sénat de tout travail supplémentaire.

**La présidente:** Il y a le travail, mais aussi les coûts et le personnel.

**Le sénateur Rompkey:** C'est vrai. Il y a aussi les coûts à considérer.

**Le sénateur Joyal:** J'abonde dans le sens de notre collègue, le sénateur Di Nino. J'ai demandé à Mme Lank, la greffière du comité, de me remettre le texte de l'ordre de Sa Majesté. Je ne veux pas en débattre en long et en large aujourd'hui, mais si ma mémoire est bonne, on peut y lire: «en tout temps et en tout lieu où notre Parlement pourra être convoqué et réuni.» L'expression «lorsque le Parlement siège» a une teneur juridique. Il y a une résolution. Le Parlement ajourne, le Parlement siège. Ce n'est pas, comme nous l'avons dit, une autorisation illimitée. Pour que le



sometimes it happens in the summer, if there is a strike or something. There is a formal, legal route for calling Parliament back.

As long as we are within the legal framework of Parliament, my understanding when I pledged to be a senator was that I would make myself available when Parliament sits. When Parliament rises for the summer and reconvenes three or four months later, that is fine with me. That is my understanding of the command.

The second point is that we cannot be members of all committees, for X, Y, Z reasons. However, some senators who are not members of a select committee but who have a keen interest in its work might want to attend the meetings. I do not want to make a personal case here; however, I was not a permanent member of the special committee studying the antiterrorist bill. I tried to attend most of the sittings of the committee because I happen to have an interest in the subject. We should understand that select committees do not offer opportunities only to full members to attend. Any senator has a right to go to a committee and participate. He or she does not vote, which is fine. However, the input of the senator is welcome in our system.

All the chairs of special committees I have known have opened their committee to nonmembers. That has an impact on senators who are not members of the committee, which I think is an important right.

There is, of course, the problem raised by Senator Rompkey. I remember very well being called on a Monday morning to attend a meeting of Senator Nolin's committee because the Mexican Minister of Health had been called to appear before the committee and there were no senators available. It was sitting outside Ottawa.

**Senator Rompkey:** It has happened more than once.

**Senator Grafstein:** It happened in Toronto.

**Senator Joyal:** Any one of us involved in the study could testify to this point. That has to be taken into account, too. It is good to allow the committee to do whatever it wants. I would be the last one to quarrel with that. However, there is the practicality of that, too. At the end of a sitting, wellintentioned senators say, "We will meet during the summer." As the poet said, "With the attraction of the sun, the smell of the flowers and the freshness of the river, the population is decimated."

This is part of the reality of the decisions we consider here.

**The Chairman:** I am having ideas thrown at me from both sides here, which is excellent. "When Parliament sits" could be argued to mean from the opening of a session to when it prorogues or dissolves. These are legal procedures in Parliament, and they must occur in a certain pro forma manner. When a summer or a winter

Parlement siège, il y a une procédure juridique à suivre, et cela se produit parfois, comme vous l'avez dit à juste titre, pendant l'été, pour mettre fin à une grève, par exemple. Il y a une procédure formelle juridique pour rappeler le Parlement.

Tant que nous sommes régis par le cadre juridique parlementaire, d'après ce que je comprends, lorsque j'ai prêté serment et que je suis devenu sénateur, je m'engageais à être disponible lorsque le Parlement est convoqué. Lorsque le Parlement ajourne pour l'été et reprend ses travaux trois ou quatre mois plus tard, cela me convient tout à fait. C'est ainsi que je comprends cet ordre.

Deuxièmement, nous ne pouvons être membres de tous les comités pour différentes raisons. Toutefois, certains sénateurs qui ne font pas partie d'un comité particulier mais qui ont un vif intérêt pour le travail de ce comité pourraient vouloir participer aux réunions. Je ne veux pas défendre ici une cause personnelle; toutefois, je n'étais pas membre permanent du comité spécial qui a étudié le projet de loi antiterroriste. J'ai essayé d'être présent à la plupart des séances du comité parce que je m'intéresse au sujet. Il faut bien comprendre que les comités particuliers ne sont pas réservés exclusivement aux membres à part entière. Tous les sénateurs ont le droit d'assister à une réunion de comité et d'y prendre part. Dans ce cas, les sénateurs n'ont pas le droit de prendre part aux mises aux voix, ce qui est correct. Toutefois, la contribution des sénateurs est bien accueillie dans notre système.

Tous les présidents des comités spéciaux que j'ai connus ouvraient leurs comités aux non-membres. Cela profite aux sénateurs qui ne sont pas membres du comité, ce qui est un droit important à mon avis.

Il y a bien sûr le problème soulevé par le sénateur Rompkey. Je me rappelle très bien avoir été invité un lundi matin à assister à une séance du comité du sénateur Nolin parce que le ministre de la Santé du Mexique devait témoigner devant le comité et qu'il n'y avait pas de sénateurs disponibles. Le comité siégeait à l'extérieur d'Ottawa.

**Le sénateur Rompkey:** C'est arrivé plus d'une fois.

**Le sénateur Grafstein:** C'est arrivé à Toronto.

**Le sénateur Joyal:** Tous ceux d'entre nous qui ont pris part à l'étude peuvent en témoigner. Il faut tenir compte de cela aussi. C'est bien de permettre au comité de faire ce qu'il veut. Je serais le dernier à m'opposer à cela. Cependant, il y a aussi l'aspect pratique. À la fin d'une séance, des sénateurs bien intentionnés vont dire: «Nous siégerons au cours de l'été.» Comme le poète l'a dit: «Avec les rayons du soleil, le parfum des fleurs et la douceur des rivières, les villes se vident.»

Cela fait partie de la réalité des décisions que nous envisageons ici.

**La présidente:** On lance des idées de part et d'autre ici, ce qui est excellent. On pourrait faire valoir que l'expression «lorsque le Parlement siège» désigne la période qui va de l'ouverture de la session jusqu'à la prorogation ou la dissolution. Ce sont des façons de procéder légales au Parlement, et elles se déroulent

break occurs, the Senate adjourns; it does not rise. That is something else to think about.

I am looking for compromise here. Senate committees may sit during adjournments if either, first, the Senate has given approval, or, second, half of the committee members, including all steering committee members, give written consent, which would have to be filed with the clerk. The clerk would then have to communicate that to all other senators.

I am throwing out ideas.

**Senator Di Nino:** I was not going to argue about the definition with an esteemed lawyer for whom I have a great deal of respect. However, I still have a problem. I am of the school that believes that when we are adjourned, the sittings continue. For example, I refer to when we adjourn at 3 p.m. or 4:30 p.m. on a Tuesday and we reconvene at 1:30 p.m. the following day. I will leave that matter aside because it involves a question of interpretation.

I am concerned about restricting the work of committees. We are here for the public policy process. I would be concerned if we put any impediments in the way of committees doing their work. I am still of the strong opinion that we should allow committees to function, to meet and to do their work any time the majority of the members and I do not think 50 per cent is enough, frankly agree with appropriate advice. I will go along with "approval," if necessary.

**The Chairman:** There must also be consultation with the whips.

**Senator Di Nino:** Of course, which is why I am suggesting that should be the case.

Senator Nolin phoned me when his committee was in Toronto. He said, "There is nobody here." I was in Toronto, so I went down and joined the committee. I think there were three senators supporting Senator Nolin, only one of whom was a member of the committee.

Those situations will arise. I do not think it is appropriate for the chair or the steering committee to insist that when the Senate is not sitting, and when it is outside the normal time slot, the members should follow a notice that might say, for example, "Be there on Tuesday morning." I think that is inappropriate.

**Senator Stratton:** We made a deal last week that contradicts what you are saying today.

**Senator Di Nino:** Did we?

**Senator Stratton:** Yes. I am referring to the Foreign Affairs Committee.

**Senator Di Nino:** That was with permission of the Senate.

**Senator Stratton:** It was the steering committee that decided.

**Senator Di Nino:** No, it was not.

**Senator Stratton:** Yes, it was.

**Senator Di Nino:** I was at the meeting. You were not there.

suivant une formule établie. Lorsque arrive le congé d'été ou d'hiver, le Sénat ajourne; il ne suspend pas ses travaux. Il faut y penser aussi.

Je recherche un compromis ici. Les comités du Sénat peuvent siéger pendant l'ajournement si, premièrement, le Sénat a donné son approbation, ou deuxièmement, si la moitié des membres du comité, dont tous les membres du comité de direction, ont donné leur consentement par écrit, consentements qui doivent être communiqués au greffier. Le greffier doit alors communiquer ce fait à tous les autres sénateurs.

Je lance simplement des idées.

**Le sénateur Di Nino:** Je ne vais pas discuter d'une définition avec un avocat estimé pour lequel j'ai le plus grand respect. Cependant, une difficulté subsiste dans mon esprit. Je suis de l'école de ceux qui croient que lorsque le Sénat ajourne, les comités continuent de siéger. Par exemple, lorsque nous ajournons à 15 heures ou 16 h 30 un mardi et que nous reprenons à 13 h 30 le lendemain. Je ne vais pas discuter de cela parce qu'il s'agit ici d'une question d'interprétation.

Ce qui me préoccupe, c'est le fait qu'on limite les travaux des comités. Nous sommes ici pour définir la politique gouvernementale. Je crains que l'on entrave les travaux des comités. Je demeure sincèrement convaincu que nous devons permettre aux comités de fonctionner, de se réunir et de faire leur travail lorsque la majorité des membres — et je ne crois pas que 50 p. 100 soit suffisant, franchement — sont d'accord avec les avis qu'on leur donne. Si nécessaire, je vais accepter «l'approbation».

**La présidente:** Il faut aussi que les whips soient consultés.

**Le sénateur Di Nino:** Bien sûr, c'est pourquoi je dis que ce devrait être le cas.

Le sénateur Nolin m'a téléphoné lorsque son comité a siégé à Toronto. Il m'a dit: «Il n'y a personne ici.» J'étais à Toronto, alors je me suis joint au comité. Je crois qu'il y avait trois sénateurs avec le sénateur Nolin, dont un seul était membre du comité.

Ces situations vont survenir. Il ne convient pas à mon avis que le président ou le comité de direction, lorsque le Sénat ne siège pas ou lorsqu'on est en dehors de la période normale, insiste pour que les membres obéissent à un avis qui leur dirait, par exemple: «Soyez là mardi matin.» Cela ne convient pas à mon avis.

**Le sénateur Stratton:** Nous avons conclu un marché la semaine dernière qui contredit ce que vous dites aujourd'hui.

**Le sénateur Di Nino:** C'est vrai?

**Le sénateur Stratton:** Oui. Je parle du Comité des affaires étrangères.

**Le sénateur Di Nino:** C'était avec la permission du Sénat.

**Le sénateur Stratton:** C'est le comité de direction qui a décidé.

**Le sénateur Di Nino:** Non, ce n'est pas vrai.

**Le sénateur Stratton:** Oui, c'était lui.

**Le sénateur Di Nino:** J'étais à la séance. Vous n'y étiez pas.



Madam Chair, it is my opinion that we should encourage committees to meet and work at whatever level they think is appropriate outside of the normal sittings of the Senate. Certainly, during the sittings of the Senate, we have a schedule that we should follow. Outside of that, let us not put any roadblocks in the way.

**Senator Stratton:** I look at what this committee did last summer. We met during the summer. However, the committee itself reached a consensus, not just the steering committee.

The problem I have, which has been raised, is the staffing of those committees. As I have explained to the chair, we have a problem meeting outside regular slotted times, and it is becoming worse and worse. For example, the Standing Senate Committee on National Security and Defence met for a substantial number of hours on Monday evening. If that continues to be the rule rather than the exception, I can see that becoming a real problem for us down the road, and I mean in terms of staffing these prolonged meetings. If you are going to meet outside the normal time slot of these sitting weeks, whether it is a onemonth recess or a twomonth recess, you had better have a damn good reason. You had better assure the Senate that both sides will be able to staff such meetings, whether it be a 50 per cent rule or a two thirds rule. We cannot continue to have a chair calling other senators in a panic because there is no one there other than himself.

You cannot continue to do that. That is really the nub of the issue. If you address that issue of staffing and resolve it, then we may have something worthwhile.

While I agree with Senator Joyal — I also believe the committee should have the right to meet outside — my concern on both sides is staff.

**Senator Rompkey:** Just to reiterate and to deal with Senator Di Nino's point, I believe we are in agreement with him that we should not put up roadblocks, that committees should be able to do their work and we should encourage them to do that. I would certainly agree with and support that, but I do not know why we could not have the committee indicate to the Senate that they wanted to do that.

**Senator Di Nino:** I said that.

**Senator Rompkey:** Yes, and you, Chair, said that maybe they could not give a specific date because they could not line up witnesses, venues and so on. Surely the motion in the Senate could be crafted so as to not pin them down more than necessary. That is a wording change with which we could deal.

The issue that Senator Joyal is talking about, I believe, is encouraging them to work but maintaining some sort of control. Senator Joyal quoted a poem a while ago, and I am not sure what the source was, but there is another saying, that "knowledge is power." Speaking from the whip's point of view, we would like to have knowledge of what is happening, and there are many instances where people start to craft agendas for themselves. For

Madame la présidente, je suis d'avis que nous devons encourager les comités à se réunir et à travailler dans la mesure qu'ils jugent indiquée en marge des séances normales du Sénat. Chose certaine, lorsque le Sénat siège, nous avons un calendrier que nous devons respecter. En marge de cela, qu'on ne nous mette pas de bâtons dans les roues.

**Le sénateur Stratton:** Je vois ce que notre comité a fait l'été dernier. Nous avons siégé au cours de l'été. Cependant, c'est le comité lui-même qui est parvenu à un consensus, pas seulement le comité de direction.

La réticence que j'ai, qui a été mentionnée, tient à la dotation de ces comités. Comme je l'ai expliqué à la présidente, nous avons du mal à nous réunir en dehors des heures normales de séance, et le problème s'aggrave. Par exemple, le Comité permanent du Sénat sur la sécurité nationale et la défense a siégé tard lundi soir. Si cela continue d'être la règle plutôt que l'exception, j'imagine que cela peut nous poser un véritable problème à long terme, et je parle de la dotation de ces comités pour ces séances qui se prolongent. Si vous devez vous réunir en dehors du calendrier normal, qu'il s'agisse d'un congé d'un mois ou de deux mois, vous avez intérêt à avoir une sacrée bonne raison. Vous devez vous assurer que les deux parties en présence au Sénat seront en mesure de doter ces comités, qu'il s'agisse de la règle de 50 p. 100 ou des deux tiers. Ces présidents qui paniquent et qui appellent d'autres sénateurs parce qu'ils sont tout seuls à siéger, ça ne peut pas continuer.

On ne peut pas continuer de faire ça. C'est là le cœur du problème. Si vous réglez la question de la dotation, on pourra peut-être faire quelque chose de valable.

Même si je suis d'accord avec le sénateur Joyal — je crois moi aussi qu'un comité doit avoir le droit de siéger en marge du calendrier normal — ce qui me préoccupe, c'est la dotation des comités, pour les deux parties.

**Le sénateur Rompkey:** Je vais me répéter et répondre au sénateur Di Nino: je crois que nous convenons comme lui que nous ne devrions pas mettre de bâtons dans les roues à personne, que les comités devraient pouvoir faire leur travail et que nous devrions les encourager à le faire. Je suis tout à fait d'accord avec ça, mais je ne vois pas pourquoi on ne pourrait pas demander au comité de faire savoir au Sénat que c'est ce qu'il veut faire.

**Le sénateur Di Nino:** C'est ce que j'ai dit.

**Le sénateur Rompkey:** Oui, et vous, madame la présidente, avez dit qu'on ne pourrait pas donner de date précise parce qu'on ne pourrait pas trouver les témoins, les lieux de séance et le reste. Chose certaine, la motion au Sénat pourrait être articulée de telle façon à ne pas imposer de balises plus qu'il n'en faut. C'est une question de libellé que nous pourrions régler.

Ce dont parle le sénateur Joyal, à mon avis, c'est qu'il faut les encourager à travailler mais maintenir un contrôle quelconque. Le sénateur Joyal a cité un poème il y a un instant, et je ne suis pas sûr de son auteur, mais il y a un autre dicton qui dit que «savoir, c'est pouvoir». En ma qualité de whip, je dirai que nous aimerions savoir ce qui se passe, et il y a plusieurs cas où les gens façonnent leur propre calendrier de travail. Par exemple, un ministre peut



example, a minister may invite senators to go on a trip. Some ministers tell me, some do not. There could be senators doing something of which I have no knowledge.

The point that I am making is if we all have knowledge in the Senate of what everyone is doing, then it seems to me that that is not a bad thing, and we could still allow people to get on with their job and do their work. We do not have a disagreement about that.

**The Chairman:** I do not think that we want to put in some kind of rule that would prevent committees from travelling and meeting Canadians during times that the Senate is not sitting and they are not taking away from their Senate time, if that is what they so desire.

There are many suggestions here. Perhaps we will come back next week and be presented with a list of these suggestions.

**Senator Grafstein:** That would be useful. I asked Senator Joyal if he could recall — I cannot — a rather extensive discussion about video conferencing and teleconferencing. It might be useful for us to remind ourselves about the use of those two technologies, not necessarily when the Senate is in session, but in the context of extraordinary meetings of committees. I am reminded over and over by our colleagues, particularly those from the West, that to ask them to come to Ottawa for a day is really unfair. This is not meant to open up that debate, but perhaps when doing the checklist, the chairman can remind us of what we settled on with respect to video conferencing and teleconferencing. I believe we concluded, amongst other things, that their use is the exception as opposed to the rule, and there must be special requirements to do so.

If we are trying to do something outside the convocation of the Senate — and Senator Joyal showed me our letters patent — it is really not a requirement for senators to show up. We are required to appear when the Senate sits. Again, it strikes me that we might, in these special circumstances, be more lenient with the rules, and certainly telephone conferencing, if not video conferencing, is viable.

I do not think there is a national meeting that now takes place either at an institutional or corporate level that does not involve teleconferencing or video conferencing. The rule is now telephone conferencing, so that there is always somebody from the West participating. If we are trying to ensure continuity of committees outside of the time when Parliament sits, we should have lighter rules with respect to allowing senators, particularly because of travel and cost, to do telephone conferencing. Taking part in a telephone conference for a two-hour or four-hour session is easier than having to spend a day to get here and a day to get home.

**Senator Joyal:** In the interests of history, I would like to read the text of the command. The text I have is as follows:

inviter des sénateurs à l'accompagner en voyage. Certains ministres m'en parlent, d'autres non. Il peut y avoir des sénateurs qui font des choses dont je n'ai nullement connaissance.

Ce que je veux dire, c'est que si nous savions tous au Sénat qui fait quoi, ce serait une bonne chose, et on pourrait tout de même permettre aux gens de faire leur travail. Nous sommes d'accord avec ça.

**La présidente:** Je ne crois pas que nous voulions instaurer une règle quelconque qui empêcherait les comités de voyager et de rencontrer les Canadiens lorsque le Sénat ne siège pas, si c'est ce qu'ils désirent.

Nous avons de nombreuses suggestions devant nous. Nous devrions peut-être siéger de nouveau la semaine prochaine après avoir dressé la liste de ces suggestions.

**Le sénateur Grafstein:** Ce serait utile. J'ai demandé au sénateur Joyal s'il se rappelait — je ne m'en souviens pas moi-même — de la discussion plutôt longue que nous avons eue au sujet des vidéoconférences et des téléconférences. Il serait bon de se rappeler que ces deux technologies peuvent être utilisées, pas nécessairement lorsque le Sénat siège, mais pour les séances extraordinaires des comités. Nos collègues me le disent sans cesse, particulièrement ceux de l'Ouest, que leur demander de venir à Ottawa pour une journée n'est pas vraiment juste. Je ne dis pas cela pour ouvrir ce débat, mais lorsque nous passerons la liste en revue, la présidente pourrait peut-être nous rappeler ce que nous avons décidé de faire au sujet des vidéoconférences et des téléconférences. Je crois que nous avons conclu, entre autres choses, que leur usage devait être l'exception et non la règle, et qu'il fallait que des exigences particulières s'imposent pour y avoir recours.

Si nous essayons de faire quelque chose en marge du Sénat — et le sénateur Joyal m'a montré nos lettres patentes — les sénateurs ne sont pas vraiment obligés de se présenter. Nous devons nous présenter lorsque le Sénat siège. Encore là, ce que je vois, c'est que nous pourrions, dans ces circonstances spéciales, assouplir l'application du Règlement, et chose certaine, on peut recourir aux téléconférences, sinon aux vidéoconférences.

Je ne crois pas qu'il y ait de rencontre nationale aujourd'hui, au niveau institutionnel ou corporatif, qui ne fait pas intervenir une forme quelconque de téléconférence ou de vidéoconférence. On privilégie aujourd'hui la téléconférence, de telle sorte qu'il y a toujours quelqu'un de l'Ouest qui participe. Si nous voulons assurer la continuité des comités en marge des séances du Parlement, nous devrions avoir des règles plus souples qui permettraient aux sénateurs, particulièrement pour éviter les voyages et les coûts, de tenir des téléconférences. Prendre part à une téléconférence de deux ou de quatre heures est plus simple que de prendre une journée pour venir ici et une journée pour rentrer chez soi.

**Le sénateur Joyal:** Pour les amateurs d'histoire, j'aimerais vous lire le texte de l'ordre. Le texte que j'ai se lit ainsi:

TO Our Trusty and Wellbeloved, The Honourable  
DAVID PAUL SMITH.

Being the most recent senator, it might be wise to inform him of his obligation. I quote the second paragraph, which states:

AND WE do command you, that all difficulties and excuses whatsoever laying aside, you be and appear for the purposes aforesaid, in the Senate of Canada at all times whensoever and wheresoever Our Parliament may be in Canada convoked and holden, and this you are in no wise to omit.

[Translation]

And here is the translation:

AND WE do command you, that all difficulties and excuses whatsoever laying aside, you be and appear for the purposes aforesaid, in the Senate of Canada at all times whensoever and wheresoever Our Parliament may be in Canada convoked and holden, and this you are in no wise to omit.

[English]

This is the basis of the principle, and it is important to remind ourselves at this time because it helps us to frame the rest of our behaviour.

**Senator Smith:** Unfortunately, I did not get to read that until after I signed.

With regard to the point that Senator Grafstein made, the law firm of which, until two months ago, I had been chairman for many years has offices in the six largest cities in Canada. We have a minimum of one boardroom in each of those cities that is fully equipped for teleconferencing, and that is for people in different cities. It is not a problem. This saves us thousands of dollars every year. It is hard to measure the fatigue that comes with travel, but it is real.

Therefore, being a rookie here — and I will be one for several years, I am sure — I do not give advice on this, but I will make the observation that we should all keep open minds.

**The Chairman:** Thank you, Senator Smith. I think I am still a rookie here as well.

Another idea for honourable senators to think about is whether we treat this question in the same way as when we asked for the ability to table reports when the Senate is not sitting. In other words, should we just stick to the rules as they are but tighten them up a bit and provide more guidelines? Would the committee want to make it easier or harder than tabling reports when the Senate is not sitting? That is something to think about while we are off this next week.

À notre estimé et bien-aimé confrère, l'honorable  
DAVID PAUL SMITH.

Étant donné qu'il est le dernier arrivé, il serait peut-être sage de l'informer de ses obligations. Je cite le deuxième paragraphe, qui dit:

ET nous vous ordonnons de passer outre à toute difficulté ou excuse et de vous trouver en personne, aux fins susmentionnées, au Sénat du Canada en tout temps et en tout lieu où notre Parlement pourra être convoqué et réuni, au Canada, sans y manquer de quelque façon que ce soit.

[Français]

En français, il est dit:

ET nous vous ordonnons de passer outre à toute difficulté ou excuse et de vous trouver en personne, aux fins susmentionnées, au Sénat du Canada en tout temps et en tout lieu où notre Parlement pourra être convoqué et réuni, au Canada, sans y manquer de quelque façon que ce soit.

[Traduction]

C'est la base du principe, et il est important de le rappeler parce que c'est ce qui va guider notre comportement.

**Le sénateur Smith:** Malheureusement, je n'ai lu ce texte qu'après l'avoir signé.

En réponse à ce qu'a dit le sénateur Grafstein, le cabinet d'avocats dont j'ai été le président pendant plusieurs années jusqu'à il y a deux mois de cela a des bureaux dans les six plus grandes villes du Canada. Nous avons au minimum une salle de conférence dans chacune de ces villes qui est entièrement équipée pour les téléconférences, et je rappelle qu'il s'agit de personnes qui sont dans des villes différentes. Cela ne pose aucun problème. Cela nous économise des milliers de dollars par année. Il est difficile de mesurer la fatigue que cause un voyage, mais cette fatigue est réelle.

Par conséquent, étant nouveau ici — et je le resterai encore plusieurs années, j'en ai la certitude — je n'ai pas de conseils à vous donner là-dessus, mais je dirai que nous devrions tous garder l'esprit ouvert.

**La présidente:** Merci, sénateur Smith. Je pense que je suis toujours novice ici aussi.

Honorables sénateurs, demandez-vous aussi si vous voulez traiter de cette question de la même façon que lorsque nous avons demandé l'autorisation de déposer des rapports quand le Sénat ne siège pas. En d'autres mots, devrions-nous tout simplement respecter le Règlement tel qu'il est mais le resserrer un petit peu en fournissant d'autres lignes directrices? Est-ce que le comité voudrait rendre le dépôt de rapports plus facile ou plus difficile lorsque le Sénat ne siège pas? Pensez-y au cours de la semaine de relâche la semaine prochaine.

**Senator Murray:** As for making it easier for committees to sit, I think you are on the right track with the compromise you suggested a while ago. We need to have a process. It cannot just be the call of the chair, after all.

**Senator Joyal:** It cannot be only two people.

**The Chairman:** It would need to be a majority of the committee.

**Senator Murray:** I feel they should be encouraged to meet when the Senate is not sitting. In fact, a few years ago we used to close down the Senate and say this will be a committees' week. We would have two or three committees sitting and make it public that they were sitting so that people understood.

**The Chairman:** The Senate was not just taking off for the week.

If anyone comes up with other ideas today or tomorrow, please pass them on to me and we will add them to the list for discussion next week.

The committee adjourned.

**Le sénateur Murray:** Quant à faciliter les séances de comité, je crois que vous êtes sur la bonne voie avec le compromis que vous avez suggéré il y a quelque temps. Il nous faut un processus. Après tout, nous ne pouvons pas tout simplement dire jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**Le sénateur Joyal:** Ce ne pourrait pas être seulement deux personnes.

**La présidente:** Il faudrait la majorité des membres du comité.

**Le sénateur Murray:** Je pense qu'il faudrait encourager les comités à siéger lorsque le Sénat ne siège pas. En fait, il y a quelques années, nous ajournions le Sénat pour consacrer une semaine aux séances de comité. On avait deux ou trois comités qui siégeaient et on rendait public le fait qu'ils siégeaient pour que les gens comprennent.

**La présidente:** Le Sénat ne prenait pas tout simplement une semaine de congé.

Si quelqu'un pense à autre chose aujourd'hui ou demain, faites-le-moi savoir et nous ajouterons vos suggestions à la liste pour la discussion de la semaine prochaine.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002  
**SENATE OF CANADA**

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002  
**SÉNAT DU CANADA**

*Proceedings of the Standing Committee on*

*Délibérations du Comité permanent du*

# **Rules, Procedures and the Rights of Parliament**

# **Règlement, de la procédure et des droits du Parlement**

*Chair:*  
The Honourable LORNA MILNE

*Présidente:*  
L'honorable LORNA MILNE

Tuesday, November 26, 2002  
Wednesday November 27, 2002 (*in camera*)  
Tuesday, December 3, 2002  
Wednesday, December 4, 2002

Le mardi 26 novembre 2002  
Le mercredi 27 novembre 2002 (à huis clos)  
Le mardi 3 décembre  
Le mercredi 4 décembre 2002

## **Issue No. 3**

## **Fascicule n° 3**

**Second, third and fourth meetings on:**  
Rule 95(2) and (3) — Meeting during adjournments

**Deuxième, troisième et quatrième réunions concernant:**  
Les paragraphes 95(2) et (3) du Règlement — Se réunir pendant les ajournements du Sénat

**First and only meeting on:**  
Amendment to Rule 86(1)(o) —  
Changing Fisheries Committee name

**Première réunion concernant:**  
L'amendement de l'alinéa 86(1)o) du Règlement —  
Modification du nom du Comité des pêches

**First and second meetings on:**  
The motion calling for government response  
to Defence Committee report

**Première et deuxième réunions concernant:**  
La motion demandant une réponse du gouvernement  
au rapport du Comité de la défense

INCLUDING:  
THE FIFTH AND SIXTH REPORTS  
OF THE COMMITTEE (Meeting during adjournments  
and the amendment to rule 86(1)(o))

Y COMPRIS:  
LES CINQUIÈME ET SIXIÈME RAPPORTS  
DU COMITÉ (Se réunir pendant les ajournements  
du Sénat et l'amendement de l'alinéa 86(1)o) du Règlement)

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING COMMITTEE ON RULES,  
PROCEDURES AND THE RIGHTS OF PARLIAMENT

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

- |   |                |
|---|----------------|
| * Carstairs, P.C.<br>(or Robichaud, P.C.) | Murray, P.C.   |
| Di Nino                                   | Pépin          |
| Grafstein                                 | Pitfield, P.C. |
| Huble                                     | Robertson      |
| Joyal, P.C.                               | Rompkey, P.C.  |
| Losier-Cool                               | Smith, P.C.    |
| * Lynch-Staunton<br>(or Kinsella)         | Stratton       |
|   | Wiebe          |

*\* Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Losier-Cool was substituted for that of the Honourable Senator Bacon (*November 26, 2002*).

The name of the Honourable Senator Bacon was substituted for that of the Honourable Senator Losier-Cool (*November 27, 2002*).

LE COMITÉ PERMANENT DU RÈGLEMENT,  
DE LA PROCÉDURE ET DES DROITS DU PARLEMENT

*Présidente:* L'honorable Lorna Milne

*Vice-présidente:* L'honorable A. Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

- |   |                |
|---|----------------|
| * Carstairs, c.p.<br>(ou Robichaud, c.p.) | Murray, c.p.   |
| Di Nino                                   | Pépin          |
| Grafstein                                 | Pitfield, c.p. |
| Huble                                     | Robertson      |
| Joyal, c.p.                               | Rompkey, c.p.  |
| Losier-Cool                               | Smith, c.p.    |
| * Lynch-Staunton<br>(ou Kinsella)         | Stratton       |
|   | Wiebe          |

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Losier-Cool substitué à celui de l'honorable sénateur Bacon (*le 26 novembre 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Bacon substitué à celui de l'honorable sénateur Losier-Cool (*le 27 novembre 2002*).



## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, November 7, 2002:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Day, seconded by the Honourable Senator Baker:

That the Standing Senate Committee on National Security and Defence be authorized to adjourn from place to place within and outside Canada for the purpose of pursuing its study.

After debate,

In amendment, the Honourable Senator Carstairs, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C., that the question be referred to the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament.

After debate,

In amendment, the Honourable Senator Kinsella moved, seconded by the Honourable Senator Stratton, that the motion in amendment be amended by adding the words: "That the Committee report back to the Senate on this matter no later than November 21, 2002."

The question being put on the sub-amendment, it was adopted.

The question was then put on the motion in amendment, as amended, of the Honourable Senator Carstairs, P.C., seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C., that the question be referred to the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament.

That the Committee report back to the Senate on this matter no later than November 21, 2002.

The motion in amendment, as amended, was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, October 31, 2002:

The Honourable Senator Gauthier moved, seconded by the Honourable Senator Lapointe:

That the recommendations and proposed rules contained in the Fourteenth Report of the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament presented to the Senate in the First Session of the 37th Parliament on June 11, 2002, be adopted, mainly:

### 1. a) Recommendation:

That the Senate adopt a procedure that would

(a) enable the Senate, following its approval of a report submitted by a select committee, to refer that report to the Government with a request for a comprehensive response within 150 calendar days;

## ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 7 novembre 2002:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Day, appuyée par l'honorable sénateur Baker,

Que le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense soit autorisé à se déplacer à travers le Canada et à l'étranger aux fins de son enquête.

Après débat,

En amendement, l'honorable sénateur Carstairs, c.p., propose, appuyée par l'honorable sénateur Robichaud, c.p., que la question soit renvoyée au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement.

Après débat,

En amendement, l'honorable sénateur Kinsella propose, appuyé par l'honorable sénateur Stratton, que la motion d'amendement soit modifiée par l'ajout des mots «Que le Comité fasse rapport au Sénat au plus tard le 21 novembre 2002.»

Le sous-amendement, mis aux voix, est adopté.

La question est mise aux voix sur la motion d'amendement, telle que modifiée, de l'honorable sénateur Carstairs, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Robichaud, c.p., que la question soit renvoyée au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement;

Que le Comité fasse rapport au Sénat au plus tard le 21 novembre 2002.

La motion d'amendement, telle que modifiée, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 31 octobre 2002:

L'honorable sénateur Gauthier propose, appuyé par l'honorable sénateur Lapointe,

Que les recommandations et les dispositions proposées dans le quatorzième rapport du Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement présenté au Sénat pendant la première session de la 37<sup>e</sup> législature le 11 juin 2002 soient adoptées, notamment:

### 1. a) Recommandation

Que le Sénat adopte une procédure en vertu de laquelle

a) le Sénat, après avoir adopté le rapport d'un comité spécial, pourrait le faire remettre au gouvernement et lui demander d'y faire une réponse globale dans les 150 jours civils suivants;

(b) require the Leader of the Government in the Senate to either table the Government's response within the 150 day period or provide the Senate with an explanation; and

(c) deem the report and the comprehensive response to be referred upon tabling to the select committee for review, and provide that the select committee be deemed to have been referred the matter for consideration should the 150 day period lapse without a comprehensive response being received.

**b) Proposed Rule:**

That the *Rules of the Senate* be amended in rule 131,

(a) by renumbering rule 131 as 131(1); and

(b) by adding after subsection 131(1) the following:

“Request for Government response

(2) Where the Senate adopts either a resolution or a report from a select committee, other than the report on a bill, requesting the Government to provide a full and comprehensive response to the report, the Clerk of the Senate shall communicate the request to the Government Leader in the Senate who shall, within one hundred and fifty calendar days after the adoption of the report, either table the Government's response or give an explanation for not doing so in the Senate.

(3) Where the Senate adopts a resolution or a report under subsection (2), the report of the select committee and the response of the Government or the explanation of the Government Leader for the absence of a response are deemed to be referred to the select committee one hundred and fifty calendar days after the adoption of the report.”

**2. a) Recommendation:**

That the Senate adopt a rule based on Senator Gauthier's proposal relating to petitions, setting out the requirements as to their form and content, providing for a presentation procedure and providing that the subject matter of each public petition shall be referred to the appropriate standing committee, which shall consider it and, where it believes such action to be desirable, report back to the Senate with findings and recommendations.

**b) Proposed Rule:**

That the *Rules of the Senate* be amended by replacing rules 69 to 71 with the following:

“Presentation of petitions

69. (1) A Senator may present a petition to the Senate, including a petition for the passage of a private bill or for the redress of a grievance.

b) le leader du gouvernement au Sénat devrait soit déposer la réponse du gouvernement au cours de la période de 150 jours, soit fournir une explication au Sénat, et

c) le rapport et la réponse globale seraient réputés, dès son dépôt, être déferés au comité particulier pour étude, ou la question serait réputée avoir été déferée au comité particulier pour étude, dans l'éventualité où le délai de 150 jours civils expirerait sans qu'une réponse globale n'ait été faite.

**b) Disposition proposée**

Que le *Règlement du Sénat* soit modifié à l'article 131:

a) par le changement de la désignation numérique de l'article 131 à celle de paragraphe 131(1);

b) par adjonction, après le paragraphe 131(1), de ce qui suit:

«Demande de réponse du gouvernement

(2) Lorsque le Sénat, dans les soixante jours suivant l'adoption du rapport d'un comité particulier autre que le rapport sur un projet de loi, adopte une résolution demandant au gouvernement de fournir une réponse complète et détaillée au rapport, le greffier du Sénat transmet la demande au leader du gouvernement au Sénat qui doit alors, dans les cent cinquante jours civils suivant l'adoption du rapport, déposer la réponse du gouvernement ou justifier au Sénat l'absence d'une telle réponse.

(3) En cas d'adoption par le Sénat de la résolution visée au paragraphe (2), le rapport du comité particulier ainsi que la réponse du gouvernement ou la justification du leader du gouvernement de l'absence d'une réponse sont réputés renvoyés au comité particulier à l'expiration des cent cinquante jours civils suivant l'adoption du rapport.»

**2. a) Recommandation**

Que le Sénat adopte une règle inspirée de la suggestion du sénateur Gauthier concernant les pétitions, qui énoncerait les conditions de forme et de contenu, ainsi qu'une procédure de présentation, et qui prévoirait que le sujet de chaque pétition populaire est renvoyée au comité permanent compétent pour qu'il l'étudie et, s'il y a lieu, qu'il en fasse rapport au Sénat avec ses conclusions et recommandations.

**b) Disposition proposée**

Que le *Règlement du Sénat* soit modifié par remplacement des articles 69 à 71 par ce qui suit:

«Présentation des pétitions

69. (1) Tout sénateur peut présenter au Sénat une pétition, notamment une pétition demandant l'adoption d'un projet de loi d'intérêt privé ou la réparation d'un grief.

**Senator's signature**

(2) A Senator who presents a petition to the Senate must sign it as the sponsor, but the signature of the Senator is not an indication that the Senator agrees with the content of the petition.

**Multiple sponsors**

(3) More than one Senator may sponsor a petition.

**Report attached**

(4) A Senator who presents a petition for the purposes of rule 71 shall present it with the report of the Examiner of Petitions attached.

**Content of petition**

(5) A petition to the Senate must:

- (a) be identified as a petition;
- (b) be addressed to the Senate or to the Senate in Parliament assembled;
- (c) respectfully request the Senate to do something that it is able to do;
- (d) if it is the petition of one or more individuals, contain the original signatures of the petitioners, their names and correct addresses and the dates of their respective signatures; and
- (e) if it is the petition of a corporation, be dated and duly authenticated and under the seal of the corporation.

**Form of petition**

(6) A petition to the Senate must:

- (a) be in a form prescribed by the Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament, on sheets of paper of standard or legal size;
- (b) be an original, not a photocopy or facsimile;
- (c) be legible, whether it is written, typewritten, printed or some combination of these;
- (d) be free of extraneous matter in its text and of alterations; and
- (e) reproduce on every sheet its identification as a petition to the Senate or to the Senate in Parliament assembled and the text of the request, if it consists of more than one sheet of signatures and addresses.

**Examiner of Petitions**

(7) The Director of Committees shall be the Examiner of Petitions.

**Signature du sénateur**

(2) Le sénateur qui présente une pétition au Sénat la signe à titre de parrain, mais sa signature ne signifie pas qu'il est d'accord avec son contenu.

**Plusieurs parrains**

(3) Une pétition peut être parrainée par plus d'un sénateur.

**Rapport**

(4) Le sénateur qui présente une pétition visée à l'article 71 y joint le rapport de l'examineur des pétitions.

**Contenu de la pétition**

(5) La pétition présentée au Sénat doit:

- a) être désignée comme telle;
- b) être adressée au Sénat ou au Sénat réuni en Parlement;
- c) demander respectueusement au Sénat de faire quelque chose qu'il est en mesure de faire;
- d) si elle est présentée par une ou plusieurs personnes physiques, contenir la signature originale des pétitionnaires, leur nom et leur adresse exacte et la date à laquelle ils l'ont signée;
- e) si elle est présentée par une personne morale, être datée, dûment authentifiée et porter le sceau de celle-ci.

**Forme de la pétition**

(6) La pétition présentée au Sénat doit:

- a) respecter la forme prévue par le comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement et être rédigée sur du papier de format lettre ou de grand format;
- b) être un document original et non une photocopie ou une télécopie;
- c) être lisible, qu'elle soit sous forme manuscrite, dactylographiée ou imprimée ou une combinaison de ces formes;
- d) ne contenir dans son libellé aucune correction et aucune question non pertinente;
- e) sur chaque feuille, être désignée comme pétition adressée au Sénat ou au Sénat réuni en Parlement et reproduire le libellé de la requête, si elle comporte plus d'une feuille de signatures et d'adresses.

**Examineur des pétitions**

(7) Le directeur des comités est l'examineur des pétitions.



### Petition on behalf of public meeting

70. Petitions signed by persons purporting to represent public meetings shall be received only as the petitions of the persons who sign.

### Public petitions

71. (1) In this rule, "public petition" means a petition to the Senate or the Senate in Parliament assembled by at least 25 persons, other than Senators and members of the House of Commons, that is filed for examination, presentation, referral and report under this rule.

### Filing for examination

(2) A person may file a public petition with the Clerk of the Senate who shall, at the request of a Senator who proposes to sponsor it, refer it to the Examiner of Petitions for examination for compliance with rule 69.

### Referral

(3) Where a Senator presents a public petition in the Senate with a report by the Examiner of Petitions attached advising that the petition is in compliance with rule 69, the petition, its subject-matter and the report shall be referred, without notice and without debate, to the appropriate standing committee.

### Report

(4) The committee to which a public petition is referred under subsection (3) may report on its findings and recommendations, if any, to the Senate."

### 3. a) Recommendation:

That, with the exception of clauses 26.1(8) to (11), the Senate adopt the substance of the October 16, 2000 motion of Senator Kinsella, seconded by Senator Forrestall, that would add a rule 26.1 to provide for the expeditious consideration of secession referendum questions or referendum results by Committee of the Whole, upon their being tabled in a provincial legislature or otherwise officially released.

### b) Proposed Rule:

That the *Rules of the Senate* be amended, in rule 26,

(a) by adding the following before subsection (1):

"Constitutional business

(1) Constitutional Business: Orders of the Day for motions under rule 26.1(3).";

(b) by renumbering subsections (1) and (2) as (2) and (3) and all cross-references thereto accordingly; and

(c) by adding the following after rule 26:

### Pétition au nom d'une assemblée publique

70. Les pétitions signées par des personnes qui se présentent comme représentantes d'assemblées publiques sont reçues uniquement à titre de pétitions des signataires.

### Pétitions d'intérêt public

71. (1) Dans le présent article, «pétition d'intérêt public» s'entend d'une pétition adressée au Sénat ou au Sénat réuni en Parlement par au moins 25 personnes, autres que les sénateurs et les députés de la Chambre des communes, qui est déposée pour examen, présentation, renvoi et rapport aux termes du présent article.

### Dépôt pour examen

(2) Toute personne peut déposer une pétition d'intérêt public auprès du greffier du Sénat; celui-ci, à la demande du sénateur qui entend la parrainer, la remet à l'examineur des pétitions qui détermine si elle est conforme à l'article 69.

### Renvoi

(3) Lorsqu'un Sénateur présente au Sénat une pétition d'intérêt public avec un rapport de l'examineur des pétitions attestant que la pétition est conforme à l'article 69, celle-ci, la question qu'elle vise et le rapport qui y est joint sont renvoyés, sans avis ni débat, au comité permanent compétent.

### Rapport

(4) Le comité saisi de la pétition d'intérêt public visée au paragraphe (3) peut présenter un rapport faisant état de ses conclusions et, le cas échéant, de ses recommandations au Sénat.»

### 3. a) Recommandation

Que le Sénat adopte, à l'exclusion des paragraphes 26.1(8) à (11), la teneur de la motion du 16 octobre 2000 du sénateur Kinsella, appuyée par le sénateur Forrestall, visant à ajouter une disposition 26.1 au Règlement de façon à permettre l'étude accélérée par le comité plénier des questions référendaires sur la sécession dès leur dépôt devant une assemblée législative provinciale ou les résultats des référendums sur la sécession dès leur publication officielle par d'autres moyens d'information.

### b) Disposition proposée:

Que le *Règlement du Sénat* soit modifié, à l'article 26:

a) par adjonction, avant le paragraphe (1), de ce qui suit:

«Affaires constitutionnelles

(1) affaires constitutionnelles: motions présentées en vertu du paragraphe 26.1(3).»;

b) par le changement de la désignation numérique des paragraphes (1) et (2) à celle de paragraphes (2) et (3) et par le changement de tous les renvois qui en découlent;

c) par adjonction, après l'article 26, de ce qui suit:

### “Question considered

26.1 (1) Immediately after the government of a province tables in its legislative assembly or otherwise officially releases the question that it intends to submit to its voters in a referendum relating to the proposed secession of the province from Canada, motions to refer that question to Committee of the Whole for consideration and report may be moved without leave at the next sitting of the Senate, and, if moved, must be considered and disposed of in priority to all other orders of the day.

### Clear majority considered

(2) Immediately after the government of a province, following a referendum relating to the secession of that province from Canada, seeks to enter into negotiations on the terms of which that province might cease to be a part of Canada, motions to refer the subject of the clarity of the majority achieved in the referendum to Committee of the Whole for consideration and report may be moved without leave at the next sitting of the Senate, and, if moved, must be considered and disposed of in priority to all other Orders of the Day.

### Order of business

(3) Notwithstanding rule 23(8), the Speaker shall call for motions under this rule as the first item of business after Question Period.

### Priority

(4) Motions under this rule shall be considered and disposed of in the following order: a motion, if any, by the Government Leader; a motion, if any, by the Leader of the Opposition; a motion, if any, by the leader of a recognized third party in the Senate; motions, if any, by other Senators.

### Deemed disposition

(5) Only one order of reference at a time may be made under subsection (1) or (2) and, as soon as an order of reference is adopted, with or without amendment, the remaining motions shall be dropped from the *Order Paper*.

### Time

(6) Where the Senate adopts an order of reference under this rule, the Committee of the Whole shall report within fifteen calendar days after proceedings commenced in the Senate under subsection (1) or (2).

### «Étude de la question

26.1 (1) Dès que le gouvernement d'une province a déposé devant son assemblée législative ou autrement communiqué officiellement le texte de la question qu'il entend soumettre à ses électeurs dans le cadre d'un référendum sur un projet de sécession de la province du Canada, les motions visant à renvoyer la question à un comité plénier pour examen et rapport peuvent être présentées sans permission à la prochaine séance du Sénat et, une fois qu'elles ont été présentées, le Sénat les examine et en dispose en priorité avant tous les autres ordres du jour.

### Majorité claire à considérer

(2) Dès que le gouvernement d'une province, après la tenue d'un référendum sur un projet de sécession de la province du Canada, cherche à engager des négociations sur les conditions auxquelles la province pourrait cesser de faire partie du Canada, les motions visant à renvoyer à un comité plénier pour examen et rapport la question de la clarté de la majorité obtenue lors du référendum peuvent être présentées sans permission à la prochaine séance du Sénat et, une fois qu'elles ont été présentées, le Sénat les examine et en dispose en priorité avant tous les autres ordres du jour.

### Ordre des travaux

(3) Malgré le paragraphe 23(8), le Président passe à l'appel des motions présentées en vertu du présent article en vue de les examiner en premier lieu après la Période des questions.

### Priorité

(4) Le Sénat examine les motions présentées en vertu du présent article et en dispose dans l'ordre suivant: la motion, le cas échéant, du leader du gouvernement au Sénat; la motion, le cas échéant, du leader de l'opposition; la motion, le cas échéant, du leader d'un autre parti reconnu au Sénat; les motions, le cas échéant, des autres sénateurs.

### Disposition présumée

(5) Un seul ordre de renvoi à la fois peut être donné en vertu des paragraphes (1) ou (2) et, dès l'adoption d'un ordre de renvoi, avec ou sans amendement, les motions qui restent sont rayées du *Feuilleton*.

### Délai

(6) En cas d'adoption d'un ordre de renvoi par le Sénat en application du présent article, le comité plénier doit présenter son rapport dans les quinze jours suivant le début des délibérations du Sénat aux termes des paragraphes (1) ou (2).

## Transmission of findings

(7) When the Senate adopts a resolution in respect of a report presented pursuant to this rule, the Speaker of the Senate shall transmit copies of the resolution and of all proceedings held under this rule in the Senate and in the Committee of the Whole, including a complete copy of every representation made under this rule, to the Speaker of the House of Commons and to the Speakers of each provincial and territorial legislative assembly in Canada."

After debate,

In amendment, the Honourable Senator Robichaud, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Graham, P.C., that the motion be referred to the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament.

After debate,

The question being put on the motion in amendment, it was adopted.

---

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, November 5, 2002:

The Honourable Senator Cordy moved, seconded by the Honourable Senator Biron:

That within 150 days, the Leader of the Government shall provide the Senate with a comprehensive government response to the report of the Standing Senate Committee on National Security and Defence entitled: *Defence of North America: A Canadian Responsibility*, tabled on August 30, 2002.

After debate,

In amendment, the Honourable Senator Robichaud, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Rompkey, P.C., that the motion be referred to the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament.

The question being put on the motion in amendment, it was adopted.

---

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, November 5, 2002:

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Gustafson:

That Rule 86(1)(o) of the Senate be amended to read:

"The Senate Committee on Fisheries and Oceans, composed of twelve members, four of whom shall constitute a quorum, to which shall be referred, on order of the Senate, bills, messages, petitions, inquiries, papers and other matters relating to fisheries and oceans generally."

## Communication des conclusions

(7) En cas d'adoption par le Sénat d'une résolution portant sur le rapport présenté conformément au présent article, le Président du Sénat remet des copies de la résolution et des délibérations tenues conformément au présent article au Sénat et en comité plénier — y compris une copie du texte intégral de toutes les observations présentées en vertu du présent article — au Président de la Chambre des communes et au président de chacune des assemblées législatives provinciales et territoriales au Canada. »

Après débat,

En amendement, l'honorable sénateur Robichaud, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Graham, c.p., que la motion soit renvoyée au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement.

Après débat,

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

---

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 5 novembre 2002:

L'honorable sénateur Cordy propose, appuyée par l'honorable sénateur Biron,

Que d'ici 150 jours, le leader du gouvernement donne au Sénat une réponse globale sur le rapport du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, intitulé «La défense de l'Amérique du Nord: une responsabilité canadienne», déposé le 30 août 2002.

Après débat,

En amendement, l'honorable sénateur Robichaud, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Rompkey, c.p., que la motion soit renvoyée au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement.

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

---

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 5 novembre 2002:

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Gustafson,

Que l'alinéa 86(1)(o) du Règlement du Sénat soit modifié comme suit:

«Le comité sénatorial des pêches et océans, composé de douze membres, dont quatre constituent le quorum et auquel sont renvoyés, sur ordre du Sénat, les projets de loi, messages, pétitions, interpellations, documents et autres questions concernant les pêches et les océans en général.»



After debate,

With leave of the Senate,

In amendment, the Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Gustafson, that the motion be referred to the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament.

The question being put on the motion in amendment, it was adopted.

Après débat,

Avec la permission du Sénat,

En amendement, l'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Gustafson, que la motion soit renvoyée au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement.

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, November 26, 2002

(6)

[English]

The Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 9:37 a.m., this day, in room 356-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Milne, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Joyal, P.C., Losier-Cool, Milne, Rompkey, P.C., Smith, P.C., Stratton and Wiebe (8).

*Also present:* The official reporters of the Senate

*Also in attendance:* From the Committees Directorate, Heather Lank and Krista Durrell; Charles Robert, Principal Clerk of Procedure; from the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson; from the Office of the Honourable Senator Milne, Jeff Paul; from the office of the Honourable Senator Rompkey, Kornelia Mankowski.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, October 31, 2002, the committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., "that for the duration of the present session any select committee may meet during adjournments of the Senate." (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 1, November 6, 2002.*)

The committee continued its study of committee meetings during lengthy adjournments, pursuant to rule 95.

At 9:43 a.m., the committee proceeded *in camera* to discuss a draft report.

It was agreed not to print proceedings from the discussion prior to proceeding *in camera*.

Dr. Lank was invited to answer questions related to the study.

At 10:32 a.m., the committee proceeded to discuss its draft agenda, continuing *in camera*.

It was agreed to pursue the possibility of Monday sittings with the respective Whips for the purposes of studying the ethics package, should it be referred to the committee.

At 10:45 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 26 novembre 2002

(6)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 9 h 37, dans la salle 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Joyal, c.p., Losier-Cool, Milne, Rompkey, c.p., Smith, c.p., Stratton et Wiebe (8).

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Également présents:* De la Direction des comités, Heather Lank et Krista Durrell; Charles Robert, greffier principal à la procédure; de la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, Jamie Robertson; du Bureau de l'honorable sénateur Milne, Jeff Paul; et du Bureau de l'honorable sénateur Rompkey, Kornelia Mankowski.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 31 octobre 2002, le comité examine la motion présentée par l'honorable sénateur Robichaud, c.p., à savoir «que, pour la durée de la présente session, les comités particuliers puissent se réunir pendant les ajournements du Sénat». (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans les délibérations du comité, fascicule n° 1, en date du 6 novembre 2002.*)

Le comité poursuit son étude sur la tenue de séances du comité durant les ajournements de longue durée, conformément à l'article 95 du Règlement.

À 9 h 43, le comité poursuit sa réunion à huis clos pour discuter de l'ébauche d'un rapport.

Il est entendu de ne pas imprimer les délibérations qui ont eu lieu avant la discussion à huis clos.

Mme Lank est invitée à répondre à des questions concernant l'étude.

À 10 h 32, le comité entame une discussion sur l'ébauche du programme, qui se poursuit à huis clos.

Il est entendu d'envisager la possibilité de tenir des séances le lundi en compagnie des whips respectifs afin d'étudier le document sur l'éthique, advenant le cas où il serait renvoyé au comité.

À 10 h 45, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Wednesday, November 27, 2002

(7)

[English]

The Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met *in camera* at 12:16 p.m., this day, in room 356-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Milne, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Bacon, Grafstein, Joyal, P.C., Milne, Murray, P.C., Rompkey, P.C., Smith, P.C., Stratton and Wiebe (10).

*Other senators present:* The Honourable Senators Corbin and Gauthier (2).

*Also in attendance:* From the Committees Directorate, Heather Lank and Krista Durrell; Charles Robert, Principal Clerk of Procedure; from the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson; from the Office of the Honourable Senator Milne, Jeff Paul; from the office of the Honourable Senator Rompkey, Kornelia Mankowski.

*Also present:* The official reporters of the Senate

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, October 31, 2002, the committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., "that for the duration of the present session any select committee may meet during adjournments of the Senate." (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 1, November 6, 2002.*)

The committee proceeded to consideration of draft report.

Dr. Lank was asked to respond to certain questions.

It was agreed to have a revised draft report circulated for consideration at the next meeting of the committee.

At 12:56 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTESTE:

OTTAWA, Tuesday, December 3, 2002

(8)

[English]

The Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met *in camera* at 9:38 a.m., this day, in room 356-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Milne, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Joyal, P.C., Milne, Rompkey, P.C., Smith, P.C., Stratton and Wiebe (7).

*Also in attendance:* From the Committees Directorate, Heather Lank and Krista Durrell; Charles Robert, Principal Clerk of Procedure; from the Parliamentary Research Branch, Library of

OTTAWA, le mercredi 27 novembre 2002

(7)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à huis clos, à 12 h 16, dans la salle 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Bacon, Grafstein, Joyal, c.p., Milne, Murray, c.p., Rompkey, c.p., Smith, c.p., Stratton et Wiebe (10).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Corbin et Gauthier (2).

*Également présents:* De la Direction des comités, Heather Lank et Krista Durrell; Charles Robert, greffier principal à la procédure; de la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, Jamie Robertson; du Bureau de l'honorable sénateur Milne, Jeff Paul; et du Bureau de l'honorable sénateur Rompkey, Kornelia Mankowski.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 31 octobre 2002, le comité étudie la motion proposée par l'honorable sénateur Robichaud, c.p., à savoir «que, pour la durée de la présente session, les comités particuliers puissent se réunir pendant les ajournements du Sénat». (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans les délibérations du comité, fascicule n° 1, en date du 6 novembre 2002.*)

Le comité examine l'ébauche du rapport.

On demande à Mme Lank de répondre à certaines questions.

Il est entendu qu'une version révisée de l'ébauche du rapport sera distribuée à la prochaine séance du comité afin d'être examinée.

À 12 h 56, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 3 décembre 2002

(8)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 38, dans la salle 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Joyal, c.p., Milne, Rompkey, c.p., Smith, c.p., Stratton et Wiebe (7).

*Également présents:* De la Direction des comités, Heather Lank et Krista Durrell; Charles Robert, greffier principal de la procédure; du Service de recherche de la Bibliothèque du



Parliament, Jamie Robertson; from the Office of the Honourable Senator Milne, Jeff Paul; from the office of the Honourable Senator Rompkey, Kornelia Mankowski.

*Also Present:* The official reporters of the Senate

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, October 31, 2002, the committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., "that for the duration of the present session any select committee may meet during adjournments of the Senate." (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 1, November 6, 2002.*)

The draft report was considered.

Dr. Lank was invited to answer questions.

It was agreed that the report as amended be presented to the Senate.

At 9:50 a.m., the committee proceeded to consideration of its budget, in public session.

It was moved by the Honourable Senator Joyal — That the committee approve the following budget application:

Professional and other services:	\$ 7,400
<b>Total</b>	<b>\$ 7,400</b>

The question being put on motion, it was adopted.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, October 31, 2002, the committee proceeded to study the motion "that the recommendations and proposed rules contained in the Fourteenth Report of the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament presented to the Senate in the First Session of the 37th Parliament on June 11, 2002, be adopted."

At 9:55 a.m., the committee proceeded to discussion of the requirements of a government response to committee reports.

It was agreed to revise the report for further consideration.

At 10:45 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, December 4, 2002  
(9)

[English]

The Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 12:22 p.m., this day, in room 356-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Milne, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Joyal, P.C., Milne, Rompkey, P.C., Smith, P.C., Stratton and Wiebe (7).

*Other senators present:* The Honourable Senators: Comeau, Corbin and Gauthier (3).

Parlement, Jamie Robertson; du bureau de l'honorable sénateur Milne, Jeff Paul; du bureau de l'honorable sénateur Rompkey, Kornelia Mankowski.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 31 octobre 2002, le comité poursuit son examen de la motion de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., «Que, pour la durée de la présente session, les comités particuliers puissent se réunir pendant les ajournements du Sénat». (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans les délibérations du comité, fascicule n° 1, en date du 6 novembre 2002.*)

L'ébauche de rapport est étudié.

Mme Lank est invitée à répondre aux questions.

Il est convenu que le rapport, tel que modifié, soit soumis au Sénat.

À 9 h 50, le comité étudie son budget en séance publique.

Il est proposé par l'honorable sénateur Joyal — Que le comité autorise les dépenses suivantes:

Services professionnels et autres	7 400 \$
<b>Total</b>	<b>7 400 \$</b>

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 31 octobre 2002, le comité poursuit son examen de la motion «Que les recommandations et les dispositions proposées dans le quatorzième rapport du Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement présenté au Sénat pendant la première session de la 37<sup>e</sup> législature le 11 juin 2002 soient adoptées».

À 9 h 55, le comité discute de l'obligation qu'a le gouvernement de répondre aux rapports de comité.

Il est convenu que le rapport sera révisé et étudié de nouveau.

À 10 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 4 décembre 2002  
(9)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 12 h 22, dans la pièce 565-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Joyal, c.p., Milne, Rompkey, c.p., Smith, c.p., Stratton et Wiebe (7).

*Autres sénateur présents:* Les honorables sénateurs Comeau, Corbin et Gauthier (3).

*Also in attendance:* From the Committees Directorate, Heather Lank, Richard Maurel and Krista Durrell; from the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson; from the Office of the Honourable Senator Milne, Jeff Paul; from the office of the Honourable Senator Rompkey, Kornelia Mankowski; from the office of the Honourable Senator Carstairs, Vince MacNeil.

*Also present:* The official reporters of the Senate

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday November 5, 2002, the committee proceeded to study the motion of Senator Comeau that rule 86(1)(o) of the Senate be amended to read: "that the Senate Committee on Fisheries and Oceans, composed of twelve members four of whom shall constitute a quorum, to which shall be referred, on order of the Senate, bills, messages, petitions, inquiries papers and other matters relating to fisheries and oceans generally."

*WITNESS:*

*From the Senate of Canada:*

The Honourable Gerald J. Comeau.

The Honourable Senator Comeau made a statement and answered questions.

At 12:50 p.m., the committee proceeded *in camera* to consider a draft report.

The report was agreed.

It was agreed that the Chair report to the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, October 31, 2002, the committee proceeded to study the motion "that the recommendations and proposed rules contained in the Fourteenth Report of the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament presented to the Senate in the First Session of the 37th Parliament on June 11, 2002, be adopted."

At 12:52 p.m., the committee proceeded *in camera* to consider a draft report.

At 1:25 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Le greffier du comité,*

Blair Armitage

*Clerk of the Committee*

*Également présents:* De la Direction des comités, Heather Lank, Richard Maurel et Krista Durrell; de la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement, Jamie Robertson; du Bureau de l'honorable sénateur Milne, Jeff Paul; du Bureau de l'honorable sénateur Rompkey, Kornelia Mankowski; du Bureau de l'honorable sénateur Carstairs, Vince MacNeil.

*Assiés présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 7 novembre 2002, le comité procède à l'étude de la motion du sénateur Comeau disposant que l'alinéa 86(1)o) du Règlement du Sénat soit modifié de la façon suivante: «Que le Comité sénatorial des pêches et des océans, composé de douze membres, dont quatre constituent le quorum et auxquels sont renvoyés, sur ordre du Sénat, les projets de loi, messages, pétitions, interpellations, documents et autres questions concernant les pêches et les océans en général».

*TÉMOIN:*

*Du Sénat du Canada:*

L'honorable Gerald J. Comeau.

L'honorable sénateur Comeau fait une déclaration et répond aux questions.

À 12 h 50, le comité poursuit ses travaux à huis clos pour examiner une ébauche de rapport.

Le rapport est adopté.

Il est convenu que le président fasse rapport au Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 31 octobre 2002, le comité procède à l'étude de la motion disposant «que les recommandations et les dispositions proposées dans le 14<sup>e</sup> rapport du Comité permanent du Règlement, de la procédure des droits du Parlement présenté au Sénat pendant la première session de la 37<sup>e</sup> législature le 11 juin 2002 soient adoptées».

À 12 h 52, le comité poursuit ses travaux à huis clos pour examiner une ébauche de rapport.

À 13 h 25, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

## REPORTS OF THE COMMITTEE

Tuesday, December 3, 2002

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament has the honour to present its

## FIFTH REPORT

1. On Thursday, October 31, 2002, the Senate referred the following motion to your Committee:

That for the duration of the present session any select committee may meet during adjournments of the Senate.

2. On November 7, 2002, the Senate adopted your Committee's Second Report, as amended, which provided "that, for the purpose of Rule 95(3), committees of the Senate be permitted to meet at any time on any weekday Monday to Friday the Senate stands adjourned during a Senate sitting week."

3. There is no question that highly important work is done by the committees of the Senate. Indeed, the Senate has benefited greatly from the very favourable public reaction to many committee reports, including several recent ones. The *Rules of the Senate* should facilitate the ability of committees to function.

4. Committee meetings during extended adjournments of the Senate, however, raise a number of significant issues and questions. On the one hand, committee meetings during periods when the Senate is not sitting can be very valuable and useful. Such meetings can be longer and more intensive than are otherwise possible. Moreover, the logistics of travel by committees is considerably easier when the Senate is not sitting.

5. At the same time, there is a need for the Senate to have advance knowledge of, and some degree of control over, plans for committee meetings. There is also the fact that Senators generally are interested in and often follow the proceedings of committees on which they are not members. In addition, Senators want and need some certainty and ability in planning their schedules, including during adjournments.

6. Your Committee believes that clearer processes for determining whether and when committees should meet during adjournments are required. Your Committee believes that its role is to provide clarification and guidance to the Senate and Senators in dealing with committee meetings during extended adjournments.

7. Your Committee recommends that Senate committees should be required to obtain permission of the Senate in order to meet during any extended adjournment. In other words, your Committee recommends that committees comply with Rule 95(3) of the Senate. This requires giving at least one day's notice of such a motion, which allows all Senators to consider and participate in the decision-making process. Your Committee would expect that before giving notice of such a

## RAPPORTS DU COMITÉ

Le mardi 3 décembre 2002

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement a l'honneur de présenter son

## CINQUIÈME RAPPORT

1. Le jeudi 31 octobre 2002, le Sénat a renvoyé la motion suivante au comité:

Que, pour la durée de la présente session, les comités particuliers puissent se réunir pendant les ajournements du Sénat.

2. Le 7 novembre 2002, le Sénat a adopté la version modifiée du Deuxième rapport, qui recommandait «que, pour les fins du paragraphe (3) de l'article 95, les comités sénatoriaux soient autorisés à se réunir à toute heure, n'importe quel jour de la semaine du lundi au vendredi, où le Sénat ajourne au cours de la semaine de séance».

3. Il ne fait aucun doute que les comités sénatoriaux accomplissent un travail très important. En fait, le Sénat a grandement profité de la réaction publique très favorable qu'ont entraînée de nombreux rapports de comité, y compris plusieurs rapports récents. Le *Règlement du Sénat* devrait faciliter la capacité des comités de fonctionner.

4. Les séances de comité survenant pendant les ajournements prolongés du Sénat posent cependant plusieurs problèmes importants. D'une part, les séances de comité tenues alors peuvent se révéler très utiles et très opportunes. Elles peuvent être plus longues et plus intensives qu'elles ne le sont en d'autres circonstances. D'autre part, il est beaucoup plus facile d'établir la logistique des déplacements des comités lorsque le Sénat ne siège pas.

5. Parallèlement, le Sénat doit connaître préalablement les plans établis pour les séances de comité et pouvoir exercer un certain contrôle à cet égard. Il faut également tenir compte du fait que les sénateurs s'intéressent généralement aux travaux des comités dont ils ne font pas partie et suivent souvent ceux-ci. En outre, les sénateurs souhaitent et doivent obtenir certaines précisions pour planifier leur horaire, y compris pendant les ajournements.

6. Le Comité est d'avis qu'il faut établir des modalités plus précises pour déterminer les circonstances où les comités seraient autorisés à se réunir pendant les ajournements. Il croit que son rôle consiste à renseigner et à guider le Sénat et les sénateurs en ce qui concerne la tenue de séances de comité pendant les ajournements prolongés.

7. Le Comité recommande que les comités sénatoriaux devraient être tenus d'obtenir l'autorisation du Sénat pour se réunir pendant un ajournement prolongé. Autrement dit, il recommande que les comités respectent le paragraphe 95(3) du *Règlement du Sénat*, qui exige un avis d'au moins une journée, ce qui permet à tous les sénateurs d'envisager de participer au processus décisionnel et d'y participer effectivement. Le Comité s'attendrait à ce que, préalablement



motion, there would be appropriate consultations with the members of the full committee or of the sub-committee on agenda and procedure, as well as the party whips, in order to ensure full participation in committee. In moving such a motion, the mover should be expected to set forth compelling and convincing arguments and reasons for allowing the committee to meet during the adjournment.

8. Your Committee also believes that there should be a procedure in place for dealing with urgent situations, which may arise during an extended adjournment. For instance, during the winter or summer adjournment, an important dignitary may become available for a meeting, or an issue may suddenly take on some urgency. As such, meetings cannot always be foreseen, and it may not be possible to obtain permission of the Senate in advance, another procedure should be available. This would involve a written request signed by the Chair and Deputy Chair of the committee in question, and consent being obtained from the Government and Opposition Leaders or any Senators named by such Leaders in the Senate. In all such cases, if such meetings are agreed to, the committee will be required to ensure that all Senators are provided with advance notice of the impending meeting, by means of electronic distribution, or otherwise.

**Your Committee, therefore, recommends Rule 95 be amended by deleting the existing Rule 95(3), and substituting in its place the following new paragraph (3):**

**95(3) A select committee may meet during an adjournment of the Senate which exceeds a week by:**

- (a) an order of the Senate; or
- (b) the signed consent of the Government and Opposition Leaders, or any Senators named by such Leaders to a written request made by the Chair and the Deputy Chair.

Respectfully submitted,

Wednesday, December 4, 2002

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament has the honour to present its

#### SIXTH REPORT

Pursuant to its order of reference from the Senate dated November 5, 2002, your Committee is pleased to report as follows:

Your Committee recommends that Rule 86(1)(o) of the Senate be amended to read:

au dépôt d'un tel avis, les membres du comité ou du sous-comité ainsi que les whips des partis soient consultés d'une façon pertinente quant au programme et à la procédure, afin d'assurer la participation de tous les membres. En proposant une telle motion, l'auteur serait censé exposer des arguments et des motifs convaincants et probants pour que le comité soit autorisé à se réunir pendant l'ajournement.

8. Le Comité est également d'avis qu'il faudrait établir une procédure régissant les situations urgentes susceptibles de survenir pendant un ajournement prolongé. Par exemple, un dignitaire important pourrait être en mesure de comparaître ou une question pourrait revêtir soudainement un caractère urgent pendant l'ajournement d'hiver ou d'été. Ce genre de situation ne pouvant pas toujours être prévu et la permission du Sénat ne pouvant peut-être pas être obtenue préalablement, il faudrait établir une autre procédure. Il s'agirait de présenter une demande signée par le président et le vice-président du comité en cause pour obtenir le consentement des leaders du gouvernement et de l'opposition ou des sénateurs désignés par ces leaders au Sénat. Si le tout était autorisé, le comité serait toujours tenu de s'assurer que tous les sénateurs ont été avisés préalablement de la séance à venir par courrier électronique ou autrement.

**Le Comité recommande donc de modifier l'article 95 du Règlement en remplaçant le libellé du paragraphe (3) par ce qui suit:**

**95(3) Un comité particulier peut se réunir durant un ajournement de plus d'une semaine dans l'une des deux circonstances suivantes:**

- a) un ordre du Sénat a été établi;
- b) le consentement écrit a été obtenu des leaders du gouvernement et de l'opposition ou des sénateurs désignés par ces leaders, à la suite d'une demande écrite présentée par le président et le vice-président.

Respectueusement soumis,

Le mercredi 4 décembre 2002

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement a l'honneur de présenter son

#### SIXIÈME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi du Sénat en date du 5 novembre 2002, votre Comité est heureux de présenter le rapport qui suit:

Votre Comité recommande que l'alinéa 86(1)o) du Règlement du Sénat soit modifié pour se lire comme suit:

"The Senate Committee on Fisheries and Oceans, composed of twelve members, four of whom shall constitute a quorum, to which shall be referred, on order of the Senate, bills, messages, petitions, inquiries, papers and other matters relating to fisheries and oceans generally."

Respectfully submitted,

*La présidente,*

LORNA MILNE

*Chair*

«Le comité sénatorial des pêches et des océans, composé de douze membres, dont quatre constituent un quorum, auquel sont renvoyés, sur ordre du Sénat, les projets de loi, messages, pétitions, interpellations, documents et autres matières concernant les pêches et les océans en général.»

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, December 3, 2002

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 9:38 a.m. to consider that within 150 days, the Leader of the Government shall provide the Senate with a comprehensive government response to the report of the Standing Senate Committee on National Security and Defence entitled: "Defence of North America: A Canadian Responsibility," tabled on August 30, 2002.

**Senator Lorna Milne** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, with regard to the motion which forms the substantive part of our agenda today, the government did provide the Senate with that response within the 150 days but the matter is still before this committee to consider as a general rule for the Senate. It also was the subject of the fourteenth report of the previous committee, which was presented in the last session but was never passed by the Senate.

Does everyone have a copy of the document headed, "Excerpts from the Fourteenth Report from the Standing Committee on Rules..."? This is part of the committee's report that was referred back to us by Senator Gauthier. We have dealt with it at two different times. There is a mistake on the third page, under "Annex." The motion referred was as follows:

That the *Rules of Senate* be amended, by adding after Rule 90 the following new Rule:

90.1 Ninety days following the passage by the Senate of a select committee's report, the government shall table, at the Senate's request, a comprehensive response.

That was the original reference. The committee itself decided to change that number to 150 days.

**Mr. James R. Robertson, Researcher, Library of Parliament:** The original motion referred to this committee in the last session came from Senator Lynch-Staunton. It provided for a 90-day government response period. In its decision, the committee decided that 150 days was appropriate. That was done on the basis of consistency with the rule in the House of Commons that allows 150 days for government responses.

I went back this morning to check that. It came from the Lefebvre committee, which was established in 1982 following the bell-ringing episode in the House of Commons. The Lefebvre committee made a number of recommendations of a procedural nature, one of which was that committees be allowed to require a government response. The wording of the standing order is a comprehensive government response, and there has been great variety in the comprehensiveness of responses tabled. The Speaker in the House of Commons has consistently said that it is not his

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 3 décembre 2002

Le Comité sénatorial permanent du règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 9 h 38 afin que d'ici 150 jours, le leader du gouvernement donne au Sénat une réponse globale sur le rapport du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, intitulé «La défense de l'Amérique du Nord: une responsabilité canadienne», déposé le 30 août 2002.

**Le sénateur Lorna Milne** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Honorables sénateurs, en ce qui concerne la motion qui représente l'essentiel de notre ordre du jour, le gouvernement a donné cette réponse au Sénat dans un délai de 150 jours, mais le comité doit tout de même décider s'il doit en faire une règle générale du Sénat. C'est aussi l'objet du quatorzième rapport du comité précédent, qui a été présenté au cours de la dernière session, mais qui n'a jamais été adopté par le Sénat.

Avez-vous tous une copie du document intitulé «Extraits tirés du Quatorzième rapport du Comité permanent du Règlement...»? C'est une partie du rapport du comité, qui nous a été renvoyé par le sénateur Gauthier. Nous en avons déjà discuté deux fois. Il y a une erreur à la troisième page, sous «Annexe». La motion se lit comme suit:

Que le *Règlement du Sénat* soit modifié par l'adjonction, après l'article 90, de l'article suivant:

90.1 Dans les quatre-vingt-dix jours suivant l'adoption par le Sénat d'un rapport d'un comité particulier, le gouvernement dépose, à la demande du Sénat, une réponse globale.

C'est la motion initiale, mais le comité a décidé de son propre chef de remplacer les 90 jours par 150 jours.

**M. James R. Robertson, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement:** La motion initiale renvoyée au comité pendant la dernière session provenait du sénateur Lynch-Staunton. Elle prévoyait que le gouvernement réponde dans un délai de 90 jours. Le comité a décidé qu'un délai de 150 jours était pertinent. Cette décision s'appuie sur le Règlement de la Chambre des communes, qui prévoit que le gouvernement doit répondre dans un délai de 150 jours.

J'ai fait une vérification ce matin à ce sujet. Il s'agit d'une recommandation du comité Lefebvre, créé en 1982 après l'épisode de la sonnerie d'appel à la Chambre des communes. Le comité Lefebvre a fait un certain nombre de recommandations en matière de procédure, dont une permettant aux comités d'exiger une réponse du gouvernement. L'article du Règlement fait état d'une réponse globale du gouvernement or, le caractère global de ces réponses varie beaucoup. Le Président de la Chambre des communes affirme régulièrement que ce n'est pas à lui de



role or her role to decide on whether the response is sufficient, whether it is comprehensive or not, and that it would be left to the government to decide what constitutes an appropriate response.

I was involved in one situation in the late 1980s when a committee prepared a major report of more than 100 pages on the Canadian broadcasting system and the then minister of communications and culture tabled a two-page letter saying, "You made some interesting suggestions and I intend to review them in more detail and get back to you at the appropriate time." You have read many of those.

However, the idea was set out that this at least allows a committee to bring something to the attention of the government and to force the government to make some formal response. The suggestion was that a similar procedure should be adopted for the Senate. That is why, in its fourteenth report, this committee thought that was a good idea. Basically, it would enhance the capacity of committees to obtain a clear and public reaction from governments to policy studies and recommendations. The absence of such a response potentially undermines the Senate by not allowing committees a formal means of seeking a response and a widespread perception that these studies are simply tabled and gather dust. It would be tangible evidence of government attention and contribute to the debate on policy formulation. The issue came up again in this committee when we talked about the tabling and presenting of reports. As Senator Andreychuk said at that time, the fact that a report is tabled for information purposes and that no follow-up decision is required does not mean that the Senate does not want to take into account the report and to discuss it in an appropriate forum. The idea of a government response would provide yet another opportunity for the committees to require the government to provide a response to them.

The difference from the House rule, which is that a committee in its report may request a government response, is that under the Senate proposal the Senate would make that determination. It would not be up to individual committees; it would be subject to a Senate vote. The Senate would adopt a resolution that would thereby set in motion this requirement. In the House, there is no requirement for the chamber to do anything. It is up to the committee, in its report, to include a reference to standing order 110.

In the last session, this committee made such a recommendation and it did modify the original proposal of 90 days, which probably is not enough time to go through government decision-making processes. I believe these reports are presented to cabinet before they are tabled in the chamber, and therefore there is a lengthy process at a governmental level. The 150 days would be more practical, but it would also be consistent with that employed by the House of Commons at this time. It is 150 calendar days; it is not related to sitting days.

**The Chairman:** I think that is a very good idea — anything to ensure that the government actually looks at our reports. Does the Senate actually have the ability to demand this of the government?

décider si la réponse est suffisante ou non, si elle est globale ou non, et que c'est au gouvernement de décider ce qui représente une réponse pertinente.

Vers la fin des années 80, je me souviens d'un comité qui avait préparé un rapport majeur de plus de 100 pages sur le système canadien de radiodiffusion. Le ministre des Communications et de la Culture de l'époque a alors déposé une lettre de deux pages indiquant que le comité avait fait des suggestions intéressantes et qu'il avait l'intention de les étudier plus en détail et de donner sa réponse au comité en temps opportun. Nous avons souvent lu des réponses semblables.

Toutefois, une telle recommandation permet à tout le moins à un comité de porter un point à l'attention du gouvernement et d'obliger ce dernier à donner une réponse officielle. On a suggéré d'adopter une procédure semblable pour le Sénat. C'est pourquoi, dans son quatorzième rapport, le comité pense qu'il s'agit d'une bonne idée. Essentiellement, les comités pourraient ainsi obtenir plus facilement une réponse claire et officielle des gouvernements quant aux études de politique et aux recommandations. L'absence d'une telle réponse peut miner les efforts du Sénat, puisque ses comités ne disposent d'aucun moyen officiel de demander une réponse, ce qui peut laisser entendre que les études sont simplement déposées pour ensuite être ensevelies sous la poussière. Une telle réponse serait une preuve concrète de l'attention portée par le gouvernement, et elle contribuerait au débat sur la formulation de politiques. Cette question s'est de nouveau présentée au comité lorsque nous avons discuté du dépôt et de la présentation de rapports. Comme l'a dit le sénateur Andreychuk, le fait qu'un rapport soit déposé à des fins d'information et sans qu'aucune décision de suivi ne soit requise ne signifie pas que le Sénat ne va pas en tenir compte et qu'il ne va pas en discuter. Si elle est adoptée, cette motion donnerait aux comités la possibilité d'exiger une réponse du gouvernement.

D'après le Règlement de la Chambre, un comité peut demander une réponse du gouvernement dans le cadre de son rapport, tandis qu'en vertu de cette motion, c'est le Sénat lui-même qui le demanderait — sous réserve d'un vote — et non les comités. Le Sénat adopterait une résolution, ce qui donnerait lieu à une motion relative à pareille exigence. La Chambre n'est nullement tenue de faire quoi que ce soit. Il revient au comité, dans son rapport, d'inclure un renvoi à l'article 110 du Règlement.

Au cours de la dernière session, votre comité a présenté une telle recommandation tout en modifiant le délai de 90 jours proposé à l'origine, qui n'était probablement pas suffisant pour le processus décisionnel du gouvernement. Si je ne me trompe, ces rapports sont présentés au Cabinet avant d'être déposés à la Chambre et c'est pourquoi le processus est long au niveau gouvernemental. Un délai de 150 jours serait plus réaliste et correspondrait également à celui prévu par la Chambre des communes. Il s'agit de 150 jours civils et non de jours de séance.

**La présidente:** Je crois que c'est une très bonne idée — ne serait-ce que pour s'assurer que le gouvernement examine nos rapports. Toutefois, le Sénat peut-il imposer cette exigence au gouvernement?

**Mr. Robertson:** Yes, the Senate can do this at present. There is nothing to prevent the Senate from doing it. Some concern was raised in the past with respect to the fact that the Senate is not a confidence chamber and the fact that ministers generally do not sit in the Senate. Therefore, what recourse is there if the government does not abide by an order of the Senate? I think the Senate's powers are quite strong in that regard and it would be a disobedience of an order of the Senate if a report were not tabled by the end of the 150 days.

**The Chairman:** The only recourse the Senate has to the disobedience of an order of the Senate is for the Senate to require an individual to appear before it. It has the force of a subpoena, but I cannot see the Senate subpoenaing the government.

**Mr. Robertson:** Presumably the minister responsible could be invited to attend before the Senate or before the committee to explain the reasons a response was not tabled within the 150 days.

On this point, according to the House of Commons annotated standing orders, the text of the House of Commons standing order is silent on the procedure to be followed if the standing order is breached. They do not set out a procedure in the house for breaching. To my knowledge, it has never been taken up as contempt of the House. Presumably a point of order would be raised if a response were not tabled within the appropriate time.

**The Chairman:** In the House it is contempt of a committee, not of the house itself.

**Mr. Robertson:** That is right.

**Senator Rompkey:** I remember our earlier discussion in this committee on this point. I think the suggestion was that the committee could take action, that the committee could call the minister before it if the minister had not responded. Alternatively, there would be a lot of pressure on the Leader of the Government in the Senate and he or she would be on the firing line of some minister who did not comply. If that were Senator Carstairs, it would not necessarily be her fault, but she would have to defend what might be the indefensible. The pressure has to be on the minister and it is the committee that should exercise the pressure if the minister does not respond in a comprehensive way within 150 days. As I recall, that was the tenor of the previous discussion.

**Senator Andreychuk:** Also, with respect to publicity, a government that is not responding to the Senate should have some salutary effect by that statement in itself.

**Senator Rompkey:** Yes, but I think it is the committee that should bear the brunt of action and not the Leader of the Government in the Senate.

**Senator Joyal:** I first want to address the issue of confidence. I think it is stretching the argument a little far. The issue of confidence is essentially linked to money bills and not to general studies of committees.

**M. Robertson:** Oui, il peut le faire actuellement, rien ne l'en empêche. On a déjà fait remarquer dans le passé que le Sénat n'est pas une chambre habilitée à prendre un vote de confiance et que les ministres ne siègent habituellement pas au Sénat. Par conséquent, de quel recours le Sénat dispose-t-il si le gouvernement ne se conforme pas à l'un de ses ordres? Je crois que les pouvoirs du Sénat sont assez considérables à cet égard et que le non-dépôt d'un rapport avant la fin du délai de 150 jours équivaudrait à une désobéissance à un ordre du Sénat.

**La présidente:** Le seul recours du Sénat en cas de désobéissance du genre consiste à exiger la comparution d'un particulier devant lui. C'est l'équivalent d'une citation à comparaître, mais je vois mal le Sénat envoyer une citation à comparaître au gouvernement.

**M. Robertson:** Je suppose que le ministre responsable pourrait être invité à comparaître devant le Sénat ou devant le comité afin d'expliquer les raisons pour lesquelles aucune réponse n'a été déposée avant la fin du délai de 150 jours.

À ce sujet, en vertu du Règlement annoté de la Chambre des communes, le texte du Règlement de la Chambre des communes demeure silencieux quant à la procédure à suivre dans le cas du non-respect du Règlement. La Chambre ne dispose d'aucune procédure en cas de manquement au Règlement. À ma connaissance, cela n'a jamais constitué un outrage à la Chambre. Un recours au Règlement pourrait être invoqué si une réponse n'était pas déposée dans le délai fixé.

**La présidente:** À la Chambre, il s'agit d'un outrage au comité, et non à la Chambre.

**M. Robertson:** C'est exact.

**Le sénateur Rompkey:** Je me rappelle ce que nous avons dit à ce sujet: le comité pourrait réagir et convoquer le ministre si ce dernier n'a pas fourni de réponse. Il se pourrait aussi que le leader du gouvernement au Sénat soit soumis à beaucoup de pression et subisse les foudres des ministres qui ne se seraient pas conformés aux exigences. Si c'était le sénateur Carstairs, ce ne serait pas nécessairement de sa faute, mais elle pourrait avoir à défendre ce qui n'est peut-être pas défendable. La pression doit s'exercer sur le ministre, et c'est le comité qui doit s'en charger au cas où le ministre ne fournirait pas de réponse globale dans un délai de 150 jours. Si je me souviens bien, c'est ce que nous avons décidé à ce moment-là.

**Le sénateur Andreychuk:** En plus, pour ce qui est de la publicité, un gouvernement qui ne répond pas au Sénat devrait pouvoir se racheter.

**Le sénateur Rompkey:** Oui, mais je crois que c'est au comité et non au leader du gouvernement au Sénat d'avoir la responsabilité d'agir.

**Le sénateur Joyal:** J'aimerais pour commencer aborder la question de confiance; c'est à mon avis un peu tiré par les cheveux; en effet, on a recours au vote de confiance surtout dans le cas des projets de loi de finances et non dans celui des études générales des comités.



Second, if the government put its survival clearly at stake on a vote in the House, then there is a confidence vote, but that type of situation is exceptional. It is not the convention. Convention provides that a money bill usually triggers a confidence vote. In my opinion, all the other situations are reinterpretations that sometimes suit the purpose of governments but they are not really the constitutional convention.

With regard to the issue of a government and a minister who would refuse to respond to a Senate study in an appropriate form, I think that the way for the Senate to go after the minister is to look to the Estimates. We cannot defeat the government, but we can certainly go after an item in the Estimates. The effective capacity of the Senate is in going after ministers who refuse to respond appropriately. We are not asking for a government to be responsible for something done by the Senate, but we do want to have a reasonable answer to recommendations of committees that have worked diligently and satisfactorily.

Even though the government is not responsible, we still have a very important element of constitutional responsibility, and that is part of the powers of the Senate.

**The Chairman:** It is a very effective lever.

**Senator Joyal:** We had a lengthy discussion with regard to the fourteenth report around this table and there was a consensus that we must revise the way the Senate approaches the issue of the tabling of reports and following up on reports.

I hope that the statistics that Ms. Lank circulated this morning will be appended to the record of our sitting this morning. Those statistics are very telling with regard to the committee's work. There has been a substantial increase in the number of reports from all Senate committees in the last five years. In the last fiscal year there were 139 reports; the year before there were 190 reports; before that there were 84 reports, and so on. We achieved a new record last year. It is part of our responsibility to decide how we do the follow-up on those reports to avoid, as both Senator Rompkey and you have said, shelving them. That is part of the work of the Senate.

I was totally supportive of Senator Lynch-Staunton's motion to review the procedure of following up on reports. That is an important subject. In fact, the motion of Senator Kenny about the report under security is a good example of why we should revive the motion of Senator Lynch-Staunton. That would respond to Senator Kenny's preoccupation not only with his committee but also with other committees of the Senate that have produced substantial reports on various issues. They maintain public discussion because when the minister is on record as having responded to a report of the Senate that becomes part of the public domain and the public debate in Canada. Essentially, that is what we are there for when we publish a study on the substantial issue of policy, namely, to support the making of public opinion and the coalescing of public opinion about the various options the government has in deciding to make its policies.

Deuxièmement, si le gouvernement court le risque d'une défaite par suite d'un vote à la Chambre, il s'agit bien d'un vote de confiance, mais cette sorte de situation est exceptionnelle et non conventionnelle. En règle générale, les projets de loi de finances déclenchent un vote de confiance. Selon moi, toutes les autres situations donnent lieu à de nouvelles interprétations qui servent parfois les fins des gouvernements, sans toutefois correspondre à la convention constitutionnelle.

En ce qui concerne le refus du gouvernement ou d'un ministre de répondre à une étude du Sénat de manière appropriée, je crois que le Sénat peut mettre le ministre dans une situation désagréable en examinant le Budget des dépenses. Nous ne pouvons pas défaire le gouvernement, mais pouvons certainement insister sur un poste particulier du Budget des dépenses. Le Sénat pourrait demander des comptes aux ministres qui refusent de répondre. Nous ne demandons pas au gouvernement d'assumer la responsabilité des actes du Sénat, mais nous voulons obtenir une réponse raisonnable aux recommandations des comités qui ont travaillé avec zèle et de manière satisfaisante.

Même si le gouvernement n'est pas responsable, nous avons toujours un élément important de responsabilité constitutionnelle, et cela fait partie des pouvoirs du Sénat.

**La présidente:** C'est un mécanisme très efficace.

**Le sénateur Joyal:** Nous avons eu une longue discussion sur le quatorzième rapport et nous avons convenu de revoir l'approche utilisée par le Sénat en matière de dépôt et de suivi des rapports.

J'espère que les statistiques que Mme Lank a fait circuler ce matin seront annexées au compte rendu de notre séance de ce matin, car elles sont très révélatrices de nos travaux. Le nombre de rapports réalisés par tous les comités sénatoriaux a considérablement augmenté depuis cinq ans. Au cours du dernier exercice, 139 rapports ont été réalisés; l'année précédente, 190 ont été présentés, auparavant, 84 seulement, et ainsi de suite. L'année dernière, nous avons atteint un nombre record. Nous devons décider la manière dont nous allons en assurer le suivi afin qu'ils ne soient pas relégués aux oubliettes, comme le sénateur Rompkey et vous-même l'avez dit. Cela fait partie du travail du Sénat.

J'appuie entièrement la motion du sénateur Lynch-Staunton qui recommande de revoir la procédure de suivi des rapports. C'est un sujet important. En fait, la motion du sénateur Kenny relativement au rapport de sécurité est un bon exemple de la raison pour laquelle nous devrions rétablir la motion du sénateur Lynch-Staunton. Nous répondrions ainsi aux préoccupations soulevées par le sénateur Kenny en ce qui concerne son comité, mais aussi en ce qui concerne les autres comités sénatoriaux qui ont réalisé un grand nombre de rapports sur diverses questions. Ces rapports permettent d'assurer un débat public puisque la réponse officielle d'un ministre à un rapport du Sénat suscite un débat public au Canada. En fait, la publication d'études sur des questions politiques importantes est notre raison d'être; c'est ce qui permet au public de se faire une opinion et qui nous permet d'avoir une idée générale de cette opinion face aux diverses options du gouvernement en matière de politiques.



**The Chairman:** Yes. I would remind senators that the figure of 139 reports last year includes all reports of committees. It includes both those that were presented in the Senate for action in the Senate, and those that were tabled. In this, we are speaking of the reports that are tabled; that is, the special studies.

**Senator Smith:** We have had a good discussion this morning. I am comfortable with the wording. I think the only word we can use is "request." We cannot use the word "demand." We want to this evolve into a pattern so that, in the normal course of business, the government does this. In other words, it becomes the norm. It is becoming the norm in the House, I believe, although there may be exceptions. They have the rule, so we should use the appropriate terminology so that it becomes the norm here as well.

Senator Joyal made a good point when he referred to the lever of the Estimates. I am having flashbacks in that I remember being on the rules committee in the House 20 years ago when the bells were ringing. At 8:30 this morning, I was speaking at a convention of disabled persons at the convention centre. The subject of "obstacles," reminded me of the report which I produced 20 years ago. I mention this because I think it is relevant.

You can no longer do things like this, but 1981 was the International Year of Disabled Persons. The more things change, the more they stay the same. It was Mr. Trudeau's fourth term and some members were restless. They were not happy. Some genius in the Prime Minister's Office came up with the idea of finding things for people to do.

**The Chairman:** You are on the record here, you realize, Senator Smith.

**Senator Smith:** I am happy for it to be on the record because it is worth bearing in mind. They then established five committees. I have to think long and hard as to what the other four were about, but I certainly remember what ours was about. In order to get the message out, we decided to personalize our proceedings and to interview 12 people with various disabilities from across the country. We had full-page pictures of them. A writer from Toronto who worked in an advertising agency met with all of these people and reduced to everyday language the extent of their problems. You will see the relevance of what I am saying in a few minutes.

We came up with 130 recommendations, but it was the stories of all these people that caught the imaginations of others. We were getting requests from MPs and high schools for thousands of copies of our report. Finally, we produced an abbreviated version which contained those stories. About 360,000 copies were printed. I got heck from the Speaker because of the bill for this. They then passed a rule that you could no longer have photographs in any of these parliamentary reports because, if you did, people might actually read them.

**La présidente:** Effectivement. Je tiens à souligner aux sénateurs que dans les 139 rapports de l'année dernière sont comptés tous les rapports des comités. Ce nombre comprend les rapports qui ont été présentés au Sénat à des fins de suivi, ainsi les rapports qui ont été déposés. Nous parlons ici des rapports qui sont déposés, c'est-à-dire de ceux reliés à des études spéciales.

**Le sénateur Smith:** Nous avons eu une bonne discussion ce matin. Je suis satisfait du libellé. Je crois que le seul mot que nous puissions utiliser est «demander» et non pas «exiger». Nous voulons que ce soit la démarche normale suivie par le gouvernement dans le cours de ses activités. En d'autres termes, nous voulons que ce soit la norme. À la Chambre, je crois que cela devient la norme, même s'il peut y avoir des exceptions. La Chambre a son règlement, et nous devrions utiliser la terminologie appropriée pour que cela devienne aussi la norme pour le Sénat.

Le sénateur Joyal a raison de dire que le budget des dépenses est un instrument efficace. Je me souviens de l'époque où j'étais membre du Comité du règlement de la Chambre il y a 20 ans et où l'on a connu l'épisode de la sonnerie d'appel. À 8 h 30 ce matin, j'ai prononcé une allocution devant des personnes handicapées, au centre des congrès. Le sujet des «obstacles» m'a rappelé le rapport que j'ai réalisé il y a 20 ans. Si je vous en parle, c'est parce qu'il me semble pertinent.

On ne peut plus agir de la sorte, mais l'année 1981 a été l'année internationale des personnes handicapées. Plus ça change, plus c'est pareil. C'était le quatrième mandat de M. Trudeau et certains députés étaient agités et mécontents. Quelqu'un au bureau du premier ministre a eu une idée de génie et leur a trouvé quelque chose à faire.

**La présidente:** Vous savez que ce que vous dites va être inscrit au compte rendu, sénateur Smith.

**Le sénateur Smith:** Tant mieux, parce qu'il vaut la peine de ne pas l'oublier. Cinq comités ont donc été créés. Je dois réfléchir longuement pour me rappeler quels étaient les quatre autres comités, mais je me souviens du nôtre. Afin de bien transmettre notre message, nous avons décidé de personnaliser nos délibérations et d'interviewer 12 personnes du pays ayant divers handicaps. Nous avions des photographies pleine page de ces personnes. Un écrivain de Toronto qui avait travaillé dans une agence de publicité a rencontré ces personnes et a vulgarisé les problèmes auxquels elles faisaient face. Vous allez comprendre la pertinence de mes propos dans quelques minutes.

Nous avons fait 130 recommandations, mais ce sont les histoires de ces personnes qui ont nourri l'imagination des gens. Des députés et des écoles secondaires nous ont demandé de leur faire parvenir des milliers d'exemplaires de notre rapport. Finalement, nous avons réalisé une version abrégée de notre rapport qui contenait ces histoires. Environ 360 000 exemplaires ont été imprimés; le Président de la Chambre n'a pas beaucoup apprécié la facture. On a par la suite adopté un règlement ne permettant plus d'inclure des photographies dans les rapports parlementaires de peur que les gens ne les lisent.

The relevant point, honourable senators, is that we decided that we would prepare and publish a follow-up report. Several different departments and Crown corporations were involved in this. A year later, we published another report that was about half the size of the first report and it contained the responses of every agency to all of our recommendations. This would only be practical where you were doing a comprehensive report similar to the current one on health. We published our report and went through what the government had done in response to every single one of the recommendations. I mention that so that people can bear it in mind because that is another lever that a committee may use. Everyone knew our report was in the making, and it motivated responses that we otherwise would never have received. I was speaking about that this morning, of all things.

**Senator Joyal:** I was the object of one of the senator's recommendations, absolutely. I say this because today is the special celebration day of handicapped people. One of the 30 recommendations was to appoint a minister specifically responsible for the implementation of the recommendation and the follow-up. I happen to have been appointed the minister responsible for that. That was due to a recommendation of Senator Smith. I had to appear at the committee of the House of Commons each year, in my capacity as the minister responsible for these recommendations, to follow-up on them. There was a clear undertaking of the government to contribute to the improvements of integration and rights of the handicapped. It is a good example of what a committee can do, but it must have a follow-up procedure. That is what Senator Lynch-Staunton is proposing, namely, a follow-up procedure.

**The Chairman:** At the bottom of the page, in the fourth paragraph, it states, "Ensuring a Visible Response to Committee Reports." Responses can also provide an initial focus for follow-up study. That is very important. One of the sad stories of the Senate is that for so many years excellent reports were prepared on various subjects and those reports sat on the shelf never to be seen again. They are still probably gathering dust somewhere. This would ensure some way of at least getting our reports out to the public and of drawing them to the attention of the government.

**Senator Rompkey:** I repeat the point I made earlier, that is, if the government does not respond to the original committee report we have some responsibility and some leverage to follow up on that.

**The Chairman:** After asking for a response within 150 days, what happens if we get an outright refusal?

**Senator Rompkey:** The committee then calls the minister before it.

**Senator Stratton:** Let us take the difficult scenario where the minister refuses to appear.

**Senator Rompkey:** Do you mean refuses to appear before the committee?

Là où je veux en venir, honorables sénateurs, c'est que nous avions décidé de préparer et de publier un rapport de suivi. Plusieurs ministères et sociétés d'État ont aussi participé à la réalisation de ce rapport. Un an plus tard, nous avons publié un autre rapport qui correspondait environ à la moitié du premier et qui contenait les réponses de chaque organisme à toutes nos recommandations. Cette démarche ne serait pratique que si nous faisons un rapport global semblable à celui sur la santé. Nous avons publié notre rapport et avons examiné toutes les mesures prises par le gouvernement en réponse à chacune des recommandations. Je vous en parle pour que vous sachiez qu'il s'agit d'un autre instrument que le comité peut utiliser. Tous savaient que nous préparions notre rapport, et certains nous ont ainsi donné des réponses que nous n'aurions jamais obtenues autrement. C'est ce dont j'ai parlé ce matin.

**Le sénateur Joyal:** J'ai été l'objet de l'une des recommandations du sénateur. Je le signale parce qu'aujourd'hui, c'est une journée spéciale de célébration pour les personnes handicapées. Une des 30 recommandations portait sur la nomination d'un ministre spécialement responsable de la mise en oeuvre des recommandations et du suivi. C'est moi qui ai été nommé ministre responsable de cette question et cela, grâce à une recommandation du sénateur Smith. Je devais me présenter devant le comité de la Chambre des communes chaque année à titre de ministre responsable de ces recommandations et de leur suivi. Le gouvernement s'était clairement engagé à contribuer à l'amélioration de l'intégration et des droits des personnes handicapées. C'est un bon exemple de ce que peut faire un comité, mais il faut prévoir une procédure de suivi. C'est ce que propose le sénateur Lynch-Staunton: une procédure de suivi.

**La présidente:** Au bas de la page, au quatrième paragraphe, on peut lire «Obtenir une réponse tangible aux rapports de comités». Les réponses peuvent aussi servir de point de départ à une étude de suivi. C'est très important. Il est triste de constater que le Sénat a produit sur divers sujets tant d'excellents rapports dont on n'a plus jamais entendu parler. Ils continuent probablement d'accumuler de la poussière sur une tablette, quelque part. Cela nous permettrait au moins de faire connaître nos rapports au grand public et de les porter à l'attention du gouvernement.

**Le sénateur Rompkey:** Je répète ce que j'ai dit tout à l'heure, soit que, si le gouvernement ne répond pas au rapport initial d'un comité, nous avons jusqu'à un certain point l'obligation d'assurer un suivi et le moyen de le faire.

**La présidente:** Si nous demandons une réponse dans les 150 jours et que nous obtenons une fin de non-recevoir, qu'arrivera-t-il?

**Le sénateur Rompkey:** Le comité convoquera le ministre.

**Le sénateur Stratton:** Supposons le pire, que le ministre refuse de comparaître.

**Le sénateur Rompkey:** Vous voulez dire qu'il refuserait de comparaître devant le comité?



**Senator Stratton:** Yes. It happens. They refuse to appear. We would then say that the level is the Estimates. However, those Estimates could be a long way down the road, so this kind of thing going on between a minister and the Senate could go on for a while and then die.

If we have, for example, a government in the House of a different stripe or colour than that of the majority in the Senate, I can see that happening. If it is a contentious issue, it will happen. What can the Senate then do? What recourse does it have? If there is that kind of fight going on, the only recourse you have is friendly persuasion. If that minister happens to have introduced a bill that he wants us to pass, he will cough up. That is what it will ultimately boil down to. That is how I think the negotiation will go on this.

**The Chairman:** On the last last two pages of this handout, we have the proposed rule from the previous committee. The paragraph numbered (3) reads:

Where the Senate adopts a resolution or a report under subsection (2), the report of the select committee and the response of the Government or the explanation of the Government Leader for the absence of a response are deemed to be referred to the select committee one hundred and fifty calendar days after the adoption of the report.

This rule provides for it to be referred back to the select committee.

**Senator Joyal:** I want to address the point of Senator Stratton by way of an example. Two years ago, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs produced a report dealing with the changing of riding names. We suggested a way to do that, which it was ignored. Two years later, it came back before us and we raised the issue of having a report. At the same time, the House of Commons, the other place, was reviewing the way it was dealing with private members' bills coming from here. These bills are no longer private once the Senate has voted on them; they have become a Senate bill. We adjourned the issue of the request from the House of Commons because we wanted to have fair consideration of our own position. I think that is one method we have.

There are multiple ways to skin a cat in political terms. The minister would say it is the majority of the other party, but you must remember that on a given committee study there is input from both sides of the house, and the report is normally a consensual report from all the members of the committee. It is not a majority report; it is a report of the committee. It then becomes a report of the Senate.

If I were faced with such a situation, I would analyze what the most effective way the Senate has to address this.

**Le sénateur Stratton:** Oui. Cela s'est déjà vu. Il faudrait alors recourir aux prévisions budgétaires comme moyen d'action. Toutefois, ces prévisions pourraient ne pas nous être soumises à une date rapprochée, de sorte que la guerre d'usure entre le ministre et le Sénat pourrait durer longtemps.

Cela pourrait facilement se produire par exemple si le parti majoritaire à la Chambre des communes n'était pas le même qu'au Sénat. S'il s'agit d'une question litigieuse, c'est ce qui se produira. Que peut alors faire le Sénat? De quels moyens dispose-t-il? Si l'on se livre ce genre de lutte, la seule solution est la méthode douce, c'est-à-dire de donner au ministre une raison d'agir. Si, par hasard, il a déposé un projet de loi qu'il veut que nous adoptions, il devra bien se plier à notre requête. Voilà en fin de compte ce qui se produira. C'est ainsi, selon moi, que le problème se règlera.

**La présidente:** Aux deux dernières pages de ce document, on trouve la règle que proposait le comité précédent. On peut lire, à l'article 3:

En cas d'adoption par le Sénat de la résolution visée au paragraphe (2), le rapport du comité particulier ainsi que la réponse du gouvernement ou la justification du leader du gouvernement de l'absence d'une réponse sont réputés renvoyés au comité particulier à l'expiration des cent cinquante jours civils suivant l'adoption du rapport.

Le règle prévoit un renvoi au comité particulier.

**Le sénateur Joyal:** J'aimerais revenir au point que faisait valoir le sénateur Stratton en lui donnant un exemple. Il y a deux ans, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a produit un rapport sur le changement du nom des circonscriptions électorales. Il a proposé un moyen de le faire, moyen qui a été ignoré. Deux ans plus tard, la question nous a été renvoyée, et nous avons discuté de la possibilité de faire un rapport. Au même moment, la Chambre des communes, l'autre endroit, examinait la façon de donner suite aux projets de loi d'initiative parlementaire émanant du Sénat. Ces projets de loi ne sont plus privés une fois que le Sénat s'est prononcé à leur sujet. Ce sont des projets de loi du Sénat. Nous avons rejeté la demande de la Chambre des communes parce que nous tenions à ce que notre propre position reçoive un traitement équitable. C'est là un des moyens à notre disposition.

Il existe bien des façons de forcer la main à quelqu'un, en politique. Le ministre affirmerait que c'est à cause de la majorité de l'autre parti au sein du comité, mais il ne faut pas oublier que les deux côtés de la Chambre participent aux études de comité et que le rapport produit est habituellement un rapport consensuel de tous les membres du comité. On ne parle pas d'un rapport majoritaire, mais bien du rapport d'un comité qui devient un rapport du Sénat.

Vous pouvez être sûrs qu'en pareille situation, je me demanderais quel est le moyen le plus efficace pour le Sénat de régler le problème.



**The Chairman:** As you say, there are many ways to skin a cat. First, the media would never let it go. Second, that minister would undoubtedly want to have some of his legislation passed by the Senate in the future.

**Senator Joyal:** There would be a delay.

**The Chairman:** That minister would be called in the future before a committee to explain and defend his legislation and would be open for questions on any subject.

**Senator Joyal:** In that example, there were some changes in the rules of the other place dealing with Senate private members' bills.

**Senator Stratton:** That was a wonderful move.

**Senator Andreychuk:** The previous committee understood we were talking about getting a reply. Therefore, it is a request for a reply from the government. It was not ever intended to be a reply that would accept our recommendations. That is a totally different issue from what we are getting into now. Our reports were gathering dust and the government was not commenting on them. We fully expected that this was the first step to see whether, by putting it forcefully to the government, it would have to reply. We were putting ourselves on an equal footing with the House of Commons and we were going to monitor the kinds of replies it was giving. If the replies were superficial, thanking us for the wonderful report and indicating they would study it, that would not be enough. If they were actually making a substantive reply, then of course we would not have to go the next step.

However, I never took it to be getting into negotiation, or a discussion of how to influence the government to adopt the recommendations of our reports. I think that is horse trading, that is, the innovative way that we bargain with the government to have our views accepted.

**The Chairman:** No, I do not think we are trying to force the government into accepting our recommendations, but we want to know that they have actually studied the report.

**Senator Andreychuk:** I remember when one report involving Aboriginal veterans was filed and I did not know the rules, so I did not immediately request a reply from the government. That was one of the instances where the Leader of the Government in the Senate would tell us that she would take it up with the government, and then tell us that she had done so, but there was never a formal response. That was one instance that led us to realize that the government had to rethink how it deals with Senate reports.

**The Chairman:** It is not that the government does not reply; it is sometimes the adequacy of the reply that creates a problem.

I would point out that paragraph (3) on this last page comes back to what you were mentioning before, Senator Rompkey, where the Senate adopts a resolution, report, et cetera. The response of the government or the explanation of the government

**La présidente:** Comme vous dites, il n'y a pas qu'une façon de forcer la main. Tout d'abord, les médias ne lâcheraient jamais prise. Ensuite, il est certain que le ministre voudrait que le Sénat adopte certaines des mesures qu'il proposera plus tard.

**Le sénateur Joyal:** L'adoption en serait retardée.

**La présidente:** Le ministre aurait par la suite à comparaître devant un comité pour expliquer et défendre son projet de loi, et il serait alors possible de le questionner sur n'importe quel sujet.

**Le sénateur Joyal:** Dans l'exemple que j'ai donné, l'autre endroit a fini par modifier le règlement visant les projets de loi privés émanant du Sénat.

**Le sénateur Stratton:** Une brillante stratégie.

**Le sénateur Andreychuk:** Le comité antérieur avait compris que nous tenions à avoir une réponse. C'est donc une demande de réponse du gouvernement. Il ne fut jamais question d'avoir une réponse dans laquelle le gouvernement accepterait nos recommandations. C'est une question tout à fait distincte de ce dont nous parlons. Nos rapports accumulaient de la poussière, et le gouvernement n'y faisait pas réponse. Nous étions pleinement conscients qu'il s'agissait d'un premier geste pour voir si, en forçant la main au gouvernement, nous obtiendrions une réponse. Nous nous étions mis à pied d'égalité avec la Chambre des communes et nous allions suivre le genre de réponse qu'elle donnait. Si elle avait été superficielle, qu'on s'était contenté d'accuser réception de notre rapport et de dire qu'on l'examinerait, nous l'aurions jugée insuffisante. Par contre, si nous obtenions une réponse de fond, il aurait été inutile de pousser plus loin nos démarches.

Toutefois, je n'ai jamais perçu la démarche comme étant le début de négociations ou de discussions visant à persuader le gouvernement d'adopter les recommandations faites dans nos rapports. Je la voyais plutôt comme un échange de bons procédés, comme une nouvelle manière de convaincre le gouvernement de tenir compte de notre avis.

**La présidente:** Je ne crois effectivement pas qu'il soit question de forcer le gouvernement à adopter nos recommandations. Nous tenons cependant à nous assurer qu'il examine bien notre rapport.

**Le sénateur Andreychuk:** Je me rappelle la fois où un rapport portant sur les anciens combattants autochtones a été présenté. J'ignorait les règles, de sorte que je n'ai pas immédiatement demandé au gouvernement d'y répondre. C'est un des cas où le leader du gouvernement au Sénat nous a dit qu'il transmettrait notre rapport au gouvernement, puis qu'il l'avait fait, mais qu'il n'y a jamais eu de réponse formelle. C'est un des cas qui nous a fait prendre conscience du fait que le gouvernement devait changer sa façon de réagir aux rapports du Sénat.

**La présidente:** Ce n'est pas que le gouvernement ne répond pas, mais plutôt la qualité de sa réponse qui laisse à désirer.

Je signale que l'article 3 de la dernière page revient à ce que vous disiez, sénateur Rompkey, au sujet des résolutions adoptées par le Sénat, des rapports et ainsi de suite. La réponse du gouvernement ou l'explication fournie par le leader du

leader for the absence of a response puts the government leader on the hook again. You were saying that that perhaps is not the most appropriate thing to have happen.

**Senator Rompkey:** Having sat in Question Period in the House of Commons and listened to questions and to ministers' responses, I notice that, even when a minister is briefed, with a briefing book before him that he can flip through, the response is not always on target or knowledgeable. Sometimes it is and sometimes it is not. However, in the Senate, the Leader of the Government has to get up every day and try to answer every question from every department. That amazes me. I do not want to be partisan about this or gild the lily in any way, but it amazes me that she is able to give some sort of substantive answer to various questions.

It is unreasonable to expect the Leader of the Government in the Senate to answer for every single minister in the government. The pressure has to be put on that minister. It is the committee that can put the pressure on the minister. It is the committee that has the levers available to it. That is where the onus must be.

I realize that the Leader of the Government in the Senate is a conduit, but it is the minister's responsibility to reply, and it is the committee's responsibility to exert the pressure and pull the levers if that does not happen.

**Senator Andreychuk:** On a point of clarification, previous committees said the same thing, except if there were some justifiable reason why you could not get a reply in 150 days. I cannot remember what examples we used. Surely, it is the Leader of the Government in the Senate who would stand up and say, "Unfortunately, here are the issues." We are not letting the minister off the hook.

**The Chairman:** This report then is deemed to be referred back to the committee. This would create the paper trail within the Senate, which we need in order for committees to undertake a study.

**Senator Stratton:** Senator Rompkey and I rarely disagree. However, for the sake of argument, the levers of power are in the hands of the Leader of the Government in the Senate and with his or her power at that cabinet table to get an appropriate response. I still believe that. The committee can yell and scream all it wants, but there has to be someone sitting around the cabinet table yelling on behalf of the committee and the Senate. I give credit to Senator Carstairs for doing that. She has been a strong advocate and defender of this place. She goes to cabinet, bangs on the table, and we get responses.

That has not always been the case. Previous leaders of the government in the Senate have not had that power or exerted that authority. Therefore, it falls on the Leader of the Government in the Senate to ensure that. I firmly believe that. If the Leader of the Government in the Senate does not exert or deliver that authority, then they have no right to be there, in my humble opinion. That is where I think the ultimate power has to lie.

gouvernement au Sénat au sujet de l'absence d'une réponse met à nouveau le leader sur la sellette. Vous disiez que ce n'est peut-être pas la meilleure solution.

**Le sénateur Rompkey:** Pour avoir moi-même assisté à la période de questions à la Chambre des communes et écouté les questions et les réponses fournies par les ministres, je remarque que, même lorsque le ministre est informé, qu'il a devant lui un cahier d'information qu'il peut consulter, la réponse n'est pas toujours juste ou elle manque parfois d'à-propos. Parfois, c'est le cas, d'autres fois, cela ne l'est pas. Cependant, au Sénat, le leader du gouvernement est obligée de se lever tous les jours et de tenter de répondre à toutes les questions concernant tous les ministères. J'en suis reversé. Je ne veux pas avoir de parti pris ou la faire passer pour une sainte, mais je m'étonne qu'elle puisse faire une réponse de fond à autant de questions diverses.

Il n'est pas raisonnable de s'attendre qu'elle va répondre au nom de tous les ministres. Il faut que les pressions s'exercent sur le ministre compétent. Or, c'est le comité qui peut le faire. C'est lui qui dispose des moyens. C'est donc lui qui devrait en assumer le fardeau.

Je suis conscient que le leader du gouvernement au Sénat est un intermédiaire, mais c'est au ministre qu'il appartient de répondre et c'est au comité qu'il revient d'exercer sur lui les pressions voulues et de prendre les moyens qui s'imposent si rien n'est fait.

**Le sénateur Andreychuk:** Pour être sûre que nous nous comprenons bien, je signale que le comité précédent a dit la même chose, sauf s'il existait une explication raisonnable pour laquelle la réponse ne pouvait être faite dans les cent cinquante jours. Je ne me souviens pas des exemples qui avaient été donnés. Toutefois, c'est assurément au leader du gouvernement au Sénat qu'il appartient d'expliquer le problème. Le ministre n'est pas dégagé de son obligation de répondre.

**La présidente:** Le rapport à l'étude est donc réputé être renvoyé au comité. Nous disposerions ainsi, par écrit, des documents dont a besoin le Sénat pour que les comités entreprennent des études de suivi.

**Le sénateur Stratton:** Le sénateur Rompkey et moi-même sommes rarement d'un avis contraire. Toutefois, aux fins de l'actuel débat, je dirais que les moyens d'action pour obtenir une réponse se trouvent entre les mains du leader du gouvernement au Sénat, du fait entre autres de son pouvoir au sein du Cabinet. J'en demeure convaincu. Le comité peut protester autant qu'il veut, mais il faut que le comité et le Sénat aient une voix pour les défendre au sein du Cabinet. Le sénateur Carstairs le fait fort bien. Elle défend bien le Sénat et ses intérêts au Cabinet. Elle élève la voix et frappe du poing, et nous obtenons des réponses.

Ce ne fut pas toujours ainsi. Parmi ses prédécesseurs, certains n'avaient pas ce pouvoir ou n'agissaient pas avec autant d'autorité. C'est donc au leader du gouvernement au Sénat d'y voir. J'en ai la profonde conviction. Si elle ne le fait pas, sa présence au Cabinet n'a plus sa raison d'être, si vous voulez mon humble avis. Ce pouvoir ultime devrait reposer entre ses mains.



**Senator Rompkey:** Clearly, subparagraph (b) has to stand as is. It reads:

(b) require the Leader of the Government in the Senate to either table the Government's response within the 150 day period or provide the Senate with an explanation;

That has to stand because the Leader of the Government is the conduit between the two chambers.

Subparagraph (c) makes the point that I am making, that is, the issue should then go back to the committee, and the responsibility and the levers are with the committee to take action, once the leader has either tabled the response or given an explanation as to why not.

I am not arguing necessarily that I want the words changed. I simply make the point that the report comes out of the committee and, after the action or inaction of the government, it is the committee that has the levers to take action on whatever happens.

**The Chairman:** The wording of the new rule would be that the report "be deemed" to be referred to the select committee for 150 calendar days after the adoption of the report. Whether we hear or do not hear, it is "deemed" to have been referred.

**Senator Joyal:** I want to add to the comments made by Senator Stratton on the status of the Leader of the Government in the Senate. We must keep this point clearly in mind. The Leader of the Government in the Senate has the status of minister in cabinet. However, in the Senate she or he is a senator like any other. He or she cannot be censured by a vote in the Senate because, for example, a minister in the other place did not respond or is fighting with the Senate. Essentially, the government leader is a conduit. He is there to transmit the information from the other place to our place. He is not responsible for a minister who refuses to answer systematically a motion of the Senate. He is there to give to the benefit of the Senate as a whole the government's position on an issue. It is then up to the Senate to decide what to do.

Even if the Senate voted on a motion "blaming" — to use the harshest term — a minister for not having diligently performed his role, the government leader would not be compelled to resign; the government would be blamed. A similar vote in the House would, of course, create a lot of problems.

We must understand the role of the Leader of the Government in providing explanations. For example, let us say the government leader says in the Senate that the report on an issue of policy is, in the eyes of the government, wrong, period. It is up to the Senate at that time to ask itself, "What shall we do?" With this rule, the matter would be referred immediately to the committee for committee members to decide the appropriate measure to be taken to review the issue.

The government leader is not a minister in the same sense as a minister in the other place. Their role is to inform us of where the government stands on the issue. That is his or her role.

**Le sénateur Rompkey:** De toute évidence, il n'est pas question de changer l'alinéa b) qui dispose que:

b) le leader du gouvernement au Sénat devrait soit déposer la réponse du gouvernement au cours de la période de 150 jours, soit fournir une explication au Sénat;

Il faut qu'il en soit ainsi parce que le leader du gouvernement sert d'intermédiaire entre les deux Chambres.

L'alinéa c) le dit bien: la question est alors renvoyée au comité et c'est lui qui a la responsabilité et les moyens d'agir, une fois que le leader a soit déposé la réponse, soit fourni l'explication.

Je ne soutiens pas forcément qu'il faut modifier le texte. Je fais simplement valoir que le rapport émane du comité et que c'est à lui qu'il revient, après que le gouvernement a répondu ou qu'il n'a pas répondu, de réagir.

**La présidente:** Selon le libellé de la nouvelle disposition, le rapport serait réputé être déferé au comité particulier s'il n'y a pas de réponse globale dans les 150 jours suivant son adoption. Qu'il y ait réponse ou pas, il est réputé être déferé.

**Le sénateur Joyal:** J'aimerais renchérir sur ce qu'a dit le sénateur Stratton au sujet de la fonction du leader du gouvernement au Sénat. Il importe de ne pas oublier que le leader du gouvernement au Sénat jouit des mêmes pouvoirs qu'un ministre au Cabinet. Par contre, au Sénat, il est un simple sénateur comme tous les autres. Il ne peut faire l'objet d'un blâme au Sénat parce que, par exemple, un ministre de l'autre endroit n'a pas répondu ou qu'il résiste au Sénat. Le leader du gouvernement est essentiellement un intermédiaire. Il est là pour nous transmettre de l'information venant de l'autre endroit. Il n'est pas responsable d'un ministre qui refuse systématiquement de répondre à une motion du Sénat. Il est là pour informer le Sénat de la position du gouvernement dans un dossier. Il appartient ensuite au Sénat de décider de la suite à y donner.

Même si le Sénat adoptait une motion de «blâme» — une des plus sévères — à l'égard d'un ministre parce qu'il n'a pas assumé son rôle avec diligence, le leader du gouvernement ne serait pas obligé de démissionner. On blâmerait plutôt le gouvernement. Un vote analogue à la Chambre des communes créerait, bien entendu, une foule de problèmes.

Il faut bien comprendre le rôle du leader du gouvernement, lorsqu'il s'agit de fournir des explications. Supposons que le leader du gouvernement déclare au Sénat que le rapport au sujet d'une question de principe est, selon le gouvernement, mauvais, point final. C'est alors au Sénat de se demander quelle suite il y donnera. D'après la disposition à l'étude, la question serait immédiatement renvoyée au comité pour que ses membres décident de la suite à donner.

Le leader du gouvernement n'est pas un ministre au même sens qu'un ministre de l'autre endroit. Son rôle consiste à nous informer de la position du gouvernement dans un dossier. C'est tout.



That is why I think that, as Senator Rompkey mentioned, it is extraordinary for one single person to be able to give information on everything. It does not affect his or her status in the Senate if the answer appears to be not satisfactory. It is up to the Senate to decide after that what it has to do with the government.

**Senator Wiebe:** Senator Joyal more than adequately covered the points I wanted to raise in response to the points raised by Senator Rompkey. One of the advantages that the Leader of the Government in the Senate has is that that individual will know when the 150 days has expired and he or she is in cabinet and would be able to put the proper pressure on a cabinet colleague by saying, "In five or ten days, the government must respond to this request." If that individual cabinet minister or the government as a whole decides that they will not respond, then that is the report that the Leader of the Government in the Senate provides to the Senate. I do not think we are putting him or her at a disadvantage in terms of being able to answer the question in that period of time.

**Senator Rompkey:** I do not disagree with what Senator Wiebe has said. I do not mean to imply that the Leader of the Government in the Senate should do nothing. It is legitimate for the leader to go to cabinet to remind his or her colleagues of what they should do. In fact, our present leader does that. Senator Stratton made the point better than I can. Under this particular leader that has been happening, and it should continue to happen. She should advise her colleagues of what they should do within a time period, and that is proper.

We were talking not about what might be done but about responsibility. It seems to me that she can make the intervention, but if the reply is not satisfactory or forthcoming, then it is the Senate through its committee that must take some follow-up action. We are talking about not what might be done but about responsibility.

**The Chairman:** I remind honourable senators that this proposed rule does not give any responsibility whatsoever to the government.

**Senator Stratton:** I do not disagree with having subparagraph (c). However, I still think the biggest hammer you have is the Leader of the Government in the Senate. If you want to elicit a response, it is his or her responsibility to ensure that happens. What is the role of the leader if it is not to sit at the cabinet table and demand a response from cabinet or ministers? That is partly why they are there.

From my point of view at any rate, I insist that person has the greatest level of all around that cabinet table. It is a special place. They should be able to have that kind of clout. If he or she does not, I for one, if our party formed the government, would point that out.

**The Chairman:** My question concerns subparagraph (c), which states: "deem the report and the comprehensive response to be referred..." I would simply say "response," no matter what form it is in, because it is up to the committee to decide whether it is comprehensive. I would remove the word "comprehensive."

C'est pourquoi j'estime, comme le sénateur Rompkey, extraordinaire qu'une seule personne puisse fournir de l'information sur tous les sujets. Le fait que la réponse soit insatisfaisante n'affecte pas son statut au Sénat. C'est à celui-ci de décider de ce qu'il fera.

**Le sénateur Wiebe:** Le sénateur Joyal a fort convenablement exprimé ce que je souhaitais dire en réponse à l'intervention du sénateur Rompkey. Un des avantages dont jouit le leader du gouvernement au Sénat est de pouvoir, à l'expiration du délai de 150 jours, mettre sur la sellette son collègue du Cabinet en lui disant qu'il faut que le gouvernement réponde dans les cinq ou dix jours suivants. Si le ministre en question ou le gouvernement persiste à ne pas répondre, le leader du gouvernement en informera le Sénat. Je ne crois pas que nous lui nuisions en lui demandant de répondre avant l'expiration du délai.

**Le sénateur Rompkey:** Je ne suis pas en désaccord avec ce que vient de dire le sénateur Wiebe. Je ne veux pas laisser entendre que le leader du gouvernement ne devrait rien faire. Le leader peut rappeler ses collègues du Cabinet à l'ordre en toute légitimité. En fait, la leader actuelle le fait. Le sénateur Stratton l'a exprimé bien mieux que moi. L'actuelle leader assume bien sa fonction et elle devrait continuer de le faire. Elle conseille, comme il se doit, ses collègues quant à ce qu'ils devraient faire avant une certaine échéance.

Il était question non pas des moyens d'action qui pourraient être pris, mais de responsabilité. Il me semble qu'elle peut intervenir, mais que si la réponse est insatisfaisante ou tarde trop à venir, c'est au Sénat d'agir, par l'entremise de ses comités. Donc, il est question de responsabilité, non pas d'éventuels moyens d'action.

**La présidente:** Je rappelle à mes collègues que la disposition proposée n'attribue aucune responsabilité au gouvernement.

**Le sénateur Stratton:** Je suis pas opposé au maintien de l'alinéa c). Je soutiens par contre que votre meilleur moyen d'action demeure le leader du gouvernement au Sénat. Si vous voulez obtenir une réponse, il est responsable de voir à ce que cela se fasse. Quel est le rôle du leader si ce n'est pas de rencontrer ses collègues du Cabinet et d'exiger une réponse? C'est là, en partie, sa raison d'être.

J'insiste pour dire que c'est le leader qui a le plus grand pouvoir d'action en tant que membre du Cabinet. C'est un endroit spécial. Il devrait avoir ce genre de pouvoir. S'il ne l'avait pas et que mon parti était au pouvoir, je le ferais certes remarquer.

**La présidente:** Ma question porte sur l'alinéa c), là où on peut lire que «le rapport et la réponse globale seraient réputés — être déferés». Je préférerais parler simplement de «réponse», quel qu'en soit la forme, car c'est au comité de décider si elle est globale. Je retrancherais le mot «globale».

**Senator Joyal:** I have two points to make on that subject. The first one concerns the Leader of the Government in the Senate. I was under the impression, having read past articles, that making the Leader of the Government in the Senate a Privy Councillor is a recent creation. That position carries the rank of a cabinet minister. This is a recent status. I cannot put a specific date on it without further research but, in my opinion, it was around the second half of the last century — around the 1950s. I asked for our able people from the table to confirm that for me.

I remember reading the biography of former Senator Raoul Dandurand, who was the government leader in the Senate but who was not made a cabinet minister. We would have to research that. If there is such a change in the way that the status of the government leader in the Senate is confirmed, it has some effect, as Senator Stratton pointed out. The point that Senator Stratton made about that senator now being a Privy Councillor provides the Senate with additional capacity to obtain more immediate information on government policies and issues, but it is not part of our institution. It is not an essential character of our institution, and it is important to keep that in mind.

My second point concerns the French version. The word “comprehensive” has been translated to the word “globale” and I think the word “globale” means “general” more than it means “comprehensive.” In English, the word “comprehensive” means that each recommendation will be the object of a position — an answer. By saying “globale” in French, it does not mean that it will address each and every recommendation; rather it will simply address the entire issue. The first meaning of “globale” is “the whole.” “Une réponse globale” is a response that addresses the entire or the whole issue, while a comprehensive response means, systematically, each and every recommendation. I suggest that we change that word.

**The Chairman:** That is in the recommendation, but in the actual wording of the rule, it is “compléter des détails.”

**Senator Joyal:** That is much closer to the meaning of “comprehensive” than the word “globale.”

**The Chairman:** We have had a fairly good discussion of this matter. Could we draft a report so that we may consider it at our next meeting?

**Mr. Robertson:** Yes.

**Mr. Blair Armitage, Clerk of the Committee:** In keeping with what you have been talking about, the last paragraph of the text before the recommendations states that the Senate has no easy means to compel a minister of the Crown. One consistent trend line that you established early in this session has been to remind senators that, when they make a motion that involves rights and privileges, they should be conscious of that. When we talked about asking for permission to table when the Senate is not sitting, you are reminded that when you pass such a motion it has an impact. Perhaps they were not taking that impact into consideration previously. Perhaps some of this wording along those lines will remind senators that if you are going to pass this

**Le sénateur Joyal:** J'ai deux remarques à faire à ce sujet. La première concerne le leader du gouvernement au Sénat. J'avais l'impression, d'après des articles qu'il m'est arrivé de lire à ce sujet, que la qualité de membre du Conseil privé n'est pas rattachée à la charge de leader du gouvernement au Sénat depuis longtemps. Le phénomène est relativement nouveau. Je ne pourrais pas vous dire depuis quand au juste sans faire une recherche, mais cela date de la seconde moitié du siècle dernier, je crois — depuis les années 50 à peu près. J'ai demandé à nos très capables membres du Bureau de me le confirmer.

Je me souviens avoir lu la biographie de l'ex-sénateur Raoul Dandurand, qui fut leader du gouvernement au Sénat mais qui ne fit pas partie du Cabinet. Il faudrait se documenter à ce sujet. Si pareil changement est effectivement survenu dans la charge de leader du gouvernement au Sénat, il confère un certain pouvoir, comme l'a souligné le sénateur Stratton. Le fait que ce sénateur est maintenant membre du Conseil privé aide le Sénat à obtenir plus rapidement de l'information sur les orientations du gouvernement et à régler les problèmes. Toutefois, la charge ne fait pas partie de notre institution. Ce n'est pas une caractéristique essentielle de notre institution, ce qu'il ne faut pas oublier.

Ma seconde remarque concerne la version française. Le mot «comprehensive» de l'anglais a été rendu par «globale» en français. Or, je crois que «globale» rend mieux l'idée de «general» que de «comprehensive». En anglais, le mot «comprehensive» signifie que chaque recommandation fera l'objet d'une prise de position, d'une réponse. Or, l'emploi de «globale» en français ne signifie pas que la réponse portera sur chacune des recommandations, mais plutôt sur toute la question. Le premier sens de «globale» est «de tout». Une «réponse globale» porte sur toute la question alors qu'une «comprehensive response» désigne une réponse à chaque recommandation. Je propose que nous changions le mot.

**La présidente:** C'est ce que dit la recommandation alors que l'actuelle disposition parle de «réponse complète et détaillée».

**Le sénateur Joyal:** Cet équivalent est beaucoup plus juste que le mot «globale» pour rendre «comprehensive».

**La présidente:** Je crois que la question a été suffisamment débattue. Pourrions-nous faire une ébauche de rapport à ce sujet de manière à pouvoir l'étudier à la prochaine réunion?

**M. Robertson:** Oui.

**M. Blair Armitage, greffier du comité:** Dans le même ordre d'idées, je signale que le dernier paragraphe du texte qui précède les recommandations dit que le Sénat ne possède aucun moyen simple de contraindre un ministre à répondre à un rapport. Depuis le début de la session, vous le rappelez constamment aux sénateurs et vous leur dites de ne pas l'oublier quand ils font une motion touchant aux droits et privilèges. Lorsqu'il a été question de permettre le dépôt de documents quand le Sénat ne siège pas, on vous a rappelés que l'adoption de pareille motion a un impact. Les sénateurs n'en tenaient peut-être pas compte auparavant. Il faudrait peut-être leur rappeler, dans la disposition, que s'ils adoptent le rapport et, fait plus important, adoptent une



report and, more important, if you are to pass a resolution that a report be responded to within 150 days, you may be called upon to back that up in one way or another. That would be consistent and useful to your colleagues.

**Senator Joyal:** I would like to support the opinion expressed by our clerk.

**The Chairman:** We will see that it is put into the background material for the report.

**Senator Joyal:** It always helps to put such an item in the background material so that we begin with the principles, what the report addresses and which important institutional principle it questions. That is important because we have to familiarize ourselves, generally. We should keep that in mind when we address issues such as these.

**The Chairman:** Are we all agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Thank you.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, December 4, 2002

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 12:22 p.m. to consider that the Senate Committee on Fisheries and Oceans be composed of twelve members, four of whom shall constitute a quorum, to which shall be referred, on the order of the Senate, bills, messages, petitions, inquiries, papers and other matters relating to fisheries and oceans generally; and that within 150 days, the Leader of the Government shall provide the Senate with a comprehensive government response to the report of the Standing Senate Committee on National Security and Defence entitled: "Defence of North America: A Canadian Responsibility," tabled on August 30, 2002; and to consider a draft report.

**Senator Lorna Milne** (*Chairman*) in the Chair.

[English]

**The Chairman:** Honourable senators, we will begin.

**Senator Stratton:** Point of order, if I may. I appreciate that you are a busy lady, but we are 23 minutes past the hour.

**The Chairman:** I apologize.

**Senator Stratton:** If this were the first occasion, I would accept that and understand. However, what I am more afraid of is that it becomes habit and then everyone starts turning up at quarter after for a meeting that should start at noon. As we have only an hour and one half, we should respect the 12 o'clock start.

**The Chairman:** I agree and I apologize. Our own national caucus went on until just now and I stayed to the bitter end, which I should not have done.

résolution demandant une réponse dans les 150 jours, ils devront peut-être prendre d'autres mesures par la suite. Ce serait dans l'ordre des choses et utile à vos collègues.

**Le sénateur Joyal:** J'aimerais appuyer ce que vient de dire le greffier.

**La présidente:** Nous verrons à ce que cela figure dans la documentation préparée pour le rapport.

**Le sénateur Joyal:** Il est toujours utile d'ajouter un pareil point dans la documentation, de sorte qu'on commence par décrire les principes, la teneur du rapport et le principe important de l'institution qui est en jeu. C'est important parce qu'il faut se documenter auparavant. Il ne faudrait pas l'oublier quand de pareilles questions sont en jeu.

**La présidente:** Sommes-nous tous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Je vous remercie.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 4 décembre 2002

Le Comité permanent du règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 12 h 22, pour envisager que le Comité permanent des pêches et des océans soit composé de 12 membres, dont quatre constituent un quorum, auquel sont renvoyés, sur ordre du Sénat, les projets de loi, messages, pétitions, interpellations, documents et autres matières concernant les pêches et les océans en général; et que d'ici 150 jours, le leader du gouvernement fournisse au Sénat la réponse globale du gouvernement au rapport du Comité permanent de la sécurité nationale et de la défense intitulé «La défense de l'Amérique du Nord: une responsabilité canadienne», déposé le 30 août 2002; et pour étudier l'ébauche du rapport.

**Le sénateur Lorna Milne** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous allons commencer.

**Le sénateur Stratton:** Si vous me le permettez, j'aimerais invoquer le Règlement. Je comprends bien que vous soyez occupée, mais nous aurions dû commencer il y a 23 minutes.

**La présidente:** J'en suis désolée.

**Le sénateur Stratton:** Si c'était la première fois, je l'accepterais et le comprendrais. Cependant, j'ai bien peur que cela ne devienne une habitude et que tout le monde ne commence à arriver qu'à 12 h 15 quand la réunion est censée commencer à midi. Puisque nous ne disposons que d'une heure et demie, j'estime que nous devrions respecter l'heure prévue, soit midi.

**La présidente:** Je suis d'accord et je suis désolée. Notre caucus national s'est prolongé jusqu'à maintenant et j'ai fait l'erreur de rester jusqu'à la toute fin.



Senator Comeau you are here to tell us why you want to change the name of the committee.

**The Honourable Gerald J. Comeau:** I prepared some notes to explain why we are asking the name to be changed. Canada is a great maritime nation with an important stake in furthering its ocean interests. The country has three ocean borders with the world, the world's longest coastline and the second largest continental shelf in the world. Eight provinces and three territories border on salt water. Canada's oceans support diverse and growing economic activities including, fishery, aquaculture, tourism, ship, offshore oil and gas development and mining. Canada's three oceans are becoming busier than ever. There are many competing interests, uses and ocean-related activities that impact on the marine environment. Somehow, these must be reconciled.

In the past, there was a tendency to look at the fishery as if it were separate from other ocean users and to look at a given fishery as separate from other fisheries, thus ignoring the connections between one species of fish and the other, involving some activity diverse from fisheries. Canada's first ocean policy dates back to 1973. In 1979, the federal Department of Fisheries and Oceans was created from elements that had functioned as the fishery and marine fishery services in the previously entitled Department of Fisheries and the Environment.

In more recent years, the DFO has noticeably changed the way it does business. It has moved from being focused largely on the management of the fishery to being increasingly concerned with managing, balancing and integrating a broad range of oceans and inland waters. The transition has accelerated significantly since the proclamation of the Canada's Ocean Act in 1997.

Bill C-26, the Oceans Act, was referred to and scrutinized by the Fisheries Committee in November of 1996. The Oceans Act provides a framework for ocean management initiatives and the backdrop for Canada's ocean strategy, which is based on the principles of sustainable development, integrated management and a precautionary approach. These are matters that fisheries committees have wrestled with since its creation in 1995. The oceans strategy is based on the premise that oceans must be managed holistically.

In sum, Canada's fisheries now fall under two major statutes: The Fisheries Act and the Oceans Act. Fine tuning the committee's name by adding the word "oceans" would not in any way increase the scope or the activities of the committee or its studies. We are not trying to add to our work but, rather, to reflect what we are now doing.

Public interest in oceans is growing. Polling has suggested that Canadians are concerned about the ocean environment. The importance of the concept of oceans is found not only in Canada but also in other countries. For example, in the United States an oceans act was passed in 2000, and two high profile commissions on oceans policy and a similar oceans commission funded by the charitable trust have been active.

The creation of a new regime governing Canada's coastal planning of activities affecting oceans is one of the programs stemming from the Oceans Act. There are three types of marine

Sénateur Comeau, vous voulez nous expliquer pourquoi le nom du comité devrait être changé.

**L'honorable Gerald J. Comeau:** J'ai préparé des notes pour faire valoir notre position. Le Canada est un grand pays maritime qui a avantage à défendre ses intérêts en la matière. Il compte trois frontières maritimes et possède la plus longue côte et la deuxième plate-forme continentale au monde. Huit provinces et trois territoires bordent un de nos océans. Au Canada, les océans sont essentiels à divers secteurs économiques croissants, comme la pêche, l'aquaculture, le tourisme, le commerce maritime et les exploitations pétrolière, gazière et minière en mer. Les trois océans sont de plus en plus sollicités. Le milieu marin est affecté par de nombreux intérêts, exploitations et activités qui se font concurrence et qu'il faut concilier, d'une façon ou d'une autre.

Auparavant, on avait tendance à considérer la pêche comme un élément séparé des autres exploitations maritimes et à ségréguer les différents secteurs de pêche, sans tenir compte des liens entre les diverses espèces de poissons, ni des activités autres que la pêche. La première politique du Canada sur les océans remonte à 1973. En 1979, divers éléments rattachés au Service des pêches et des sciences de la mer de l'ancien ministère des Pêches et de l'Environnement sont regroupés pour créer le ministère des Pêches et des Océans.

Récemment, le MPO a visiblement changé son modus operandi. S'il s'intéressait principalement à la gestion des pêches, il s'intéresse aujourd'hui davantage à l'équilibre entre les océans et les eaux intérieures et à leur intégration. Ce n'est que depuis la proclamation de la Loi concernant les océans du Canada, en 1997, que la transition s'est vraiment accélérée.

Le projet de loi C-26, la Loi sur les océans, a été renvoyé au comité des pêches en novembre 1996, pour examen. La Loi sur les océans fournit le cadre de travail des initiatives de gestion de l'océan et le fondement de la stratégie maritime canadienne, qui est basée sur les principes du développement durable, de la gestion intégrée et de la précaution. Il s'agit de questions dont les comités des pêches débattent, depuis 1995. La stratégie des océans part du principe que la gestion maritime doit se faire d'une manière holistique.

En fin de compte, les pêches canadiennes sont sujettes à deux principales lois: la Loi sur les pêches et la Loi sur les océans. Ajuster le nom du comité en y ajoutant le mot «océans» n'aurait aucune incidence sur la portée ou les activités du comité ou de ses études. Nous ne voulons pas accroître notre charge de travail, mais plutôt illustrer ce que nous faisons.

Le public s'intéresse de plus en plus aux océans, comme en témoignent les sondages. Les Canadiens ne sont d'ailleurs pas les seuls à attribuer tant d'importance aux océans. Aux États-Unis, par exemple, une Loi sur les océans a été adoptée en 2000, et deux commissions hautement médiatisées sur les politiques océaniques, ainsi qu'une commission sur les océans, financée par une fiducie de bienfaisance, ont entrepris des travaux.

La création d'un nouveau régime régissant la planification canadienne des activités côtières qui ont une incidence sur les océans est l'un des programmes découlant de la Loi sur les océans.

areas under federal administration. We now have the marine protected areas, which is administered by the Department of Fisheries and Oceans; the national marine and conservation areas, which is administered by Canadian Heritage; and marine wildlife areas, which is administered by Environment Canada.

More than 20 federal departments have mandates affecting our oceans. Therefore, the change in the name of the committee to fisheries and oceans would constitute a de facto recognition of the committee's past, current and future work.

Over the past year, our main focus of study has been on an area that is not even called "fish." It is called "habitat." Therefore, we are proposing that our committee be recognized as having this dual responsibility, both for fisheries and oceans.

**Senator Stratton:** If I may, senator, there is a Department of Fisheries and Oceans, is that correct?

**Senator Comeau:** Yes.

**Senator Stratton:** Do you have the unanimous agreement by your committee that this name change is required?

**Senator Comeau:** Yes. After discussion in committee, the committee passed a unanimous motion that we request a name change of the Rules and Privileges Committee.

**Senator Joyal:** What is the name of the corresponding committee in the other place?

**Senator Comeau:** The House Standing Committee on Fisheries and Oceans.

**Senator Joyal:** They have both "fisheries" and "oceans" as does the department.

**Senator Comeau:** That has been the case since about 1986 or 1987. It was formerly called the Standing Committee on Fisheries, Forestry and the Environment. In 1987, it became the Standing Committee on Fisheries and Oceans.

**Senator Joyal:** Your point is an important one regarding the issue of fisheries now in the overall context of the habitat for fish and for other resources of the sea.

Would this change mean that, if a bill came to us which dealt with environmental issues in relation to oceans, such as a bill to deal with pollution by oil tankers, would that bill be referred to your committee or to another committee of the Senate?

**Senator Comeau:** I would suggest not. I think that issues dealing with the transportation of certain goods would still be referred to the Transport Committee. Issues that deal with the environment should still go to the department that deals with that. In this case it would probably be the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources, as was done with the bill containing amendments to the Canada National Marine Conservation Areas Act, which was referred to the Energy Committee.

I would suggest that the Fisheries, and proposed oceans, committee still deal with items related to fisheries.

L'administration fédérale gère trois types de zones maritimes: les zones de protection maritime, qui relèvent du ministère des Pêches et Océans, les aires marines nationales de conservation, qui sont gérées par Patrimoine Canada; et les zones de faune marine, qui sont la responsabilité d'Environnement Canada.

Le nombre des ministères fédéraux ayant des mandats qui touchent nos océans dépasse la vingtaine. Par conséquent, modifier le nom du comité à Pêches et Océans reviendrait à reconnaître de fait les travaux passés, actuels et futurs du comité.

Au cours de la dernière année, nos principales études ont surtout porté sur un domaine qui n'est même pas appelé «la pêche», mais «l'habitat». Nous proposons par conséquent de reconnaître que notre comité a cette double responsabilité: la pêche et les océans.

**Le sénateur Stratton:** Si vous permettez, sénateur, il existe bel et bien un ministère des Pêches et Océans, n'est-ce pas?

**Le sénateur Comeau:** Oui.

**Le sénateur Stratton:** Votre comité a-t-il décidé à l'unanimité de changer de nom?

**Le sénateur Comeau:** Oui. Après débat, le comité a adopté une motion à l'unanimité pour demander au comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement de changer notre nom.

**Le sénateur Joyal:** Comment s'appelle le comité correspondant de l'autre côté?

**Le sénateur Comeau:** Le Comité permanent des pêches et océans.

**Le sénateur Joyal:** Leur nom comprend les mots «pêches» et «océans», comme le ministère.

**Le sénateur Comeau:** Il en est ainsi depuis 1986 ou 1987. Il s'appelait auparavant le Comité permanent des pêches, des forêts et de l'environnement. En 1987, on l'a renommé Comité permanent des pêches et océans.

**Le sénateur Joyal:** Vous soulevez un point important à propos de la question des pêches dans le contexte général de l'habitat des poissons et des autres ressources marines.

Si ce changement prenait effet et qu'un projet de loi portant sur des questions environnementales reliées aux océans, comme un projet de loi concernant la pollution par des navires pétroliers, nous était soumis, serait-il renvoyé à votre comité ou à un autre comité du Sénat?

**Le sénateur Comeau:** À mon avis, les questions concernant le transport de certains produits seraient toujours renvoyées au Comité des transports. Les questions se rapportant à l'environnement devraient toujours être traitées par le comité dont c'est le mandat. Dans ce cas, il s'agirait probablement du Comité permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles. Pareillement, le projet de loi visant à modifier la Loi sur les aires marines de conservation du Canada a été renvoyé au Comité de l'énergie.

Je propose que le Comité des pêches, et peut-être bientôt des océans, traite toujours des questions reliées à la pêche.



**Senator Joyal:** Let us take a hypothesis that Canada took an initiative related to the law of the sea. Would that go to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs?

**Senator Comeau:** It would probably go to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs because we would not have amongst our members people with the background knowledge required to deal with legal issues. That was the case with the Marine Conservation Areas Act. We do not have the background to look at parks-related issues. I believe that we should continue the practice that we should not, as a committee, deal with those kinds of items, whether it be transport items, shipping of goods and so on. The best example I could give would relate to military issues, because ships travel across an ocean. I do not think we should look at military issues just because the navy has a ship.

**Senator Joyal:** What about the marine parks that could be established within some sections of our coastline? Would that go to your committee?

**Senator Comeau:** Actually, the marine park bill was referred to Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources, and that bill was passed.

**The Chairman:** I would just point out that there is already a lot of overlap in the subject matters that are dealt with by various committees. It is up to the leadership to decide which is the best committee to deal with a matter.

**Senator Andreychuk:** Senator Joyal is on the same track as I am. Your terms of reference in dealing with the Oceans Act might lead you to encroach on environmental, transport, legal and port issues. You are distinctly saying you will only touch oceans if fish are involved. Is that correct?

**Senator Comeau:** That has been our tendency. It is only if there is an impact on the fisheries resources.

**Senator Rompkey:** Marine life.

**Senator Comeau:** Marine life is a much better expression. We would not want to become involved in issues dealing with, for example, tourism and oceans, unless the tourism activity encroached on the habitat of the fish, and the fishery itself.

**Senator Andreychuk:** Would your terms of reference reflect that? I think the term "oceans" is misleading, and would mean that you will take over the entire jurisdiction of oceans. I would want to be assured that environmental issues still stay with the Environment Committee and the legal issues with the Legal Committee. If you are determined to have this name of Fisheries and Oceans, then the only way to identify that you will only deal with marine life is to have terms of reference that state that.

**Senator Comeau:** I am not too familiar with the expression "terms of reference."

**Senator Andreychuk:** Every committee has terms of reference, or should have.

**Le sénateur Joyal:** Admettons que le Canada adopte une initiative liée au droit international de la mer. Serait-elle renvoyée au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères?

**Le sénateur Comeau:** Je pense qu'elle irait au Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, parce qu'aucun de nos membres n'a la formation nécessaire pour aborder ce genre de questions juridiques. C'était la même chose dans le cas de la Loi sur les aires marines de conservation. Nous n'avions pas la formation nécessaire pour traiter des questions reliées aux parcs. Je pense qu'il faut continuer, en tant que comité, de s'abstenir de traiter ce genre de questions, qu'elles se rapportent au transport, au transport de marchandises, et cetera. Le meilleur exemple qui me vient à l'esprit relève du domaine militaire: les navires traversent les océans, mais nous n'allons pas pour autant traiter de questions militaires simplement parce que la marine a des navires.

**Le sénateur Joyal:** Qu'en est-il des parcs marins qui pourraient être créés le long de nos côtes? Votre comité pourrait-il étudier ces questions?

**Le sénateur Comeau:** En fait, le projet de loi sur les parcs marins a été renvoyé au Comité permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, et il a été adopté.

**La présidente:** Permettez-moi de mentionner qu'il y a déjà beaucoup de chevauchements entre les sujets abordés par nos comités. Il revient aux leaders de décider quel comité est le mieux placé pour traiter d'une question.

**Le sénateur Andreychuk:** Le sénateur Joyal est du même avis que moi. Le mandat vous autorisant à traiter des questions relatives à la Loi sur les océans pourrait vous amener à empiéter sur des questions environnementales, légales, portuaires et de transport. Affirmez-vous que vous ne vous occuperez des océans que si les poissons sont concernés?

**Le sénateur Comeau:** C'est bien notre position. Seulement s'il y a incidence sur les ressources halieutiques.

**Le sénateur Rompkey:** Le milieu biologique marin.

**Le sénateur Comeau:** Voilà une bien meilleure expression. Nous ne voulons pas aborder des questions comme, par exemple, le tourisme et les océans, à moins que les activités touristiques n'affectent l'habitat des poissons et la pêche elle-même.

**Le sénateur Andreychuk:** Serait-ce précisé dans votre mandat? Je pense que le terme «océans» pourrait prêter à confusion et sous-entendrait que vous allez vous occuper de toutes les questions reliées aux océans. Je voudrais m'assurer que les questions environnementales continuent de relever du comité de l'Environnement et les questions légales, du comité des Affaires juridiques. Si vous tenez vraiment à l'appellation pêches et océans, la seule façon de savoir que vous ne traiterez que des questions touchant le milieu biologique marin consisterait à le préciser dans votre mandat.

**Le sénateur Comeau:** L'expression «mandat» ne m'est pas très familière.

**Le sénateur Andreychuk:** Tous les comités ont un mandat, ou le devraient.



**The Chairman:** It is in the rules. For the present Fisheries Committee, it states:

The Senate Committee on Fisheries, composed of twelve members, four of whom shall constitute a quorum, to which shall be referred, on order of the Senate, bills, messages, petitions, inquiries, papers and other matters relating to fisheries generally.

In effect, we would just be adding the word “oceans” in there in two places.

**Senator Andreychuk:** I am suggesting that you should then talk about “marine life,” if that is a better term than “fisheries,” and send the message to other committees and to everyone that this is really as far as you intend to go.

**Senator Comeau:** I think the message would be sent by way of our request for our order of reference, which is generally quite well-scrutinized every time we ask for an order of reference. As a matter of fact it was scrutinized this year, and we were asked to quietly tone down the breadth and scope of what we were requesting to do. We complied with that request, by the way.

**Senator Rompkey:** I want to support the initiative quite strongly. I think it is something perhaps that we should have done and we certainly should do it now. I want to say why.

I think the main word that was used was “holistic.” I think we have to view the ocean in that way. I want to support this because of what is currently happening in my particular area. On Monday night, I went to a meeting that was unique in my parliamentary experience. I have never seen it happen in the 30 years that I have been here. Every politician from Newfoundland of every description, party and jurisdiction, met here in Ottawa. The reason for the meeting was the cod fishery, the demise of the cod and what that will do, not just to our province, but to many provinces in the Atlantic.

We met as politicians from our province. I had never seen it happen before. I say that to give you an idea of the importance of that issue at the moment. You cannot treat cod alone. It is not just the cod that is being affected. Marine life is being affected and we must find out why. The Senate committee must become involved in that issue and help us to find out why marine life is being affected.

You cannot deal with one species in isolation. You must deal with species in relation to each other and in relation to the dangers to habitat, for example, oil. We have seen what is happening to wildlife on the coast of Spain, if not necessarily the fish. The Fisheries Committee cannot limit itself to fish, because fish live in a habitat occupied by other living things and there are dangers to that habitat from other sources. I think we have to deal with the issue holistically and we have to move beyond the concept of fish alone to the concept of the ocean.

**La présidente:** C'est ce que prévoit le Règlement. Celui de l'actuel Comité des pêches est le suivant:

Le Comité sénatorial des pêches, composé de douze membres, dont quatre constituent un quorum, auquel sont renvoyés, sur ordre du Sénat, les projets de loi, messages, pétitions, interpellations, documents et autres matières concernant les pêches en général.

Nous ajouterions donc le mot «océans» à deux reprises.

**Le sénateur Andreychuk:** Je propose que vous parliez du «milieu biologique marin», si c'est une meilleure expression que «pêches» et que vous informiez les autres comités et toutes les personnes visées que votre mandat s'arrêtera là.

**Le sénateur Comeau:** Cette information servirait de demande d'ordre de renvoi, et elle ferait l'objet d'un examen minutieux, comme c'est toujours le cas. D'ailleurs, c'est ce qui s'est passé cette année, et on nous a demandé de calmer nos ardeurs et de limiter la portée de nos travaux, ce que nous avons fait, soit dit en passant.

**Le sénateur Rompkey:** Je veux offrir mon soutien inconditionnel à cette initiative. Je pense que c'est quelque chose que nous aurions déjà dû faire et que nous devrions sûrement faire aujourd'hui. Permettez-moi de m'expliquer.

Le mot «holistique» est sans doute celui qui a été le plus utilisé et je pense que nous devons aborder l'océan de la même façon. Je tiens à soutenir cette initiative à cause de ce qui se passe actuellement dans ma région. Lundi soir, j'ai assisté à une réunion comme je n'en ai jamais connue durant toute mon expérience parlementaire. C'est la première fois que je voyais ça en 30 ans de carrière. Tous les politiciens de Terre-Neuve de tous les partis et de toutes les compétences se sont réunis à Ottawa pour discuter de la disparition de la morue et de ses répercussions non seulement sur notre province, mais aussi sur bon nombre des provinces de l'Atlantique.

Nous nous sommes rencontrés en tant que politiciens de notre province, ce que je n'avais jamais vu auparavant. Je mentionne tout ceci pour vous donner un aperçu de la gravité du problème en ce moment. On ne peut pas s'occuper de la morue et de rien d'autre. Il n'y a pas qu'elle qui soit affectée, mais bien le milieu biologique marin entier, et nous devons en trouver les causes. Le comité sénatorial doit se pencher sur la question et nous aider à déterminer pourquoi le milieu biologique marin est tant affecté.

On ne peut pas aborder une espèce sans tenir compte des autres: il faut les étudier les unes par rapport aux autres et par rapport aux dangers pour l'habitat, comme celui que présente le pétrole. Nous voyons ce qui arrive à la faune sur la côte espagnole, sans parler des poissons. Le Comité des pêches ne peut se limiter aux poissons, parce qu'ils vivent dans un habitat peuplé d'autres créatures et les dangers qui les menacent proviennent d'autres sources. Je pense que nous devons traiter de la question d'un point de vue holistique, ne plus nous limiter aux poissons, mais envisager l'océan dans son ensemble.

When I first came to Ottawa in 1972, my first job was parliamentary secretary to the Minister of the Environment, who also dealt with fisheries. In 1972, Jack Davis was the Minister of the Environment, and fisheries were part of that department. They always tagged Newfoundlanders to assist that department, because it was thought that we knew something about fish.

I support the idea. It is something that we should perhaps have done before, but we should certainly do it now.

**Senator Comeau:** Senator Rompkey just raised an extremely important point. By way of illustration, let me relate something that is currently happening in the U.S. They have an area off the coast of Louisiana that they call the "dead zone." This is caused by the outflows from the rivers that flow off the Louisiana coast. There is so much pesticide runoff and so many pollutants running off from the rivers that it has created what they call this dead zone. These are the kinds of issues that I think have to be dealt with in a holistic way if we are going to look at fish and the habitat in which they live.

We must be mindful of where some of the dangers are coming from. We have plenty on the plate at the Fisheries Committee without having to go into other areas, even though the dead zone, in this case off Louisiana, is being caused by something that would ordinarily be considered as only an agricultural issue. It is more than that; we have to look at it both as agriculturalists and as people interested in our oceans.

**Senator Corbin:** I know a few things about fisheries. I was Jack Davis' Parliamentary Secretary when the Department of Fisheries was converted to the Department of Fisheries and the Environment in 1970. Jack Davis was a great minister. He always invited his parliamentary secretaries to every briefing possible so that we knew what was going on.

Senator Comeau, I understand the general mandate which we discussed earlier. However, are you getting away from the inland fisheries, freshwater fisheries? When I started out in this business, inland fisheries were still an important consideration for members of Parliament. There were support programs for Manitoba fishermen and Great Lakes fishermen. There were conservation efforts and efforts concerning the control of the lamprey eel. We talked a lot about migratory patterns of anadromous fish like salmon, shad and eel, which is sometimes fished in the St. Lawrence River. We also talked about sturgeon, which comes up into brackish water.

I attended one of your meetings a couple of years ago. At that time we heard from a concerned group from Ontario who spoke about the sports fishery as it related to a quarry project that would have, in their opinion, destroyed the basin.

I noticed that in the terms of reference you do not specifically refer to inland fisheries. What importance do you yourself attach to the problem?

Quand je suis arrivé à Ottawa en 1972, mon premier poste était celui de secrétaire parlementaire du ministre de l'Environnement, qui s'occupait aussi des pêches. À l'époque, c'est Jack Davis qui avait ce portefeuille, et les pêches faisaient partie de son mandat. On cherchait toujours des Terre-Neuviens parce qu'on s'imaginait qu'ils s'y connaissaient en poissons.

J'appuie cette idée. C'est quelque chose que nous aurions peut-être dû faire auparavant, mais que nous pouvons certainement faire aujourd'hui.

**Le sénateur Comeau:** Le sénateur Rompkey vient de soulever un point très important. Permettez-moi de l'illustrer en vous donnant un exemple de ce qui se passe aux États-Unis. Il y a une zone côtière au large de la Louisiane que l'on appelle «zone morte», vu qu'elle est causée par le déversement des rivières de la côte louisianaise dans lesquelles on retrouve beaucoup de pesticides et de polluants. Voilà un exemple du genre de questions qu'il faudrait, je crois, aborder d'une façon holistique si nous voulons examiner les poissons et l'habitat dans lequel ils vivent.

Nous devons être attentifs à la provenance de certains de ces dangers. Nous avons déjà suffisamment de travail au comité des Pêches sans avoir à nous lancer dans d'autres domaines, même si cette zone morte au large de la Louisiane est causée par quelque chose qui relèverait normalement de l'agriculture. Il faut toutefois aller plus loin et l'examiner autant comme agriculteurs que comme personnes s'intéressant à nos océans.

**Le sénateur Corbin:** Je m'y connais un petit peu en pêches. J'étais secrétaire parlementaire de Jack Davis quand le ministère des Pêches est devenu le ministère des Pêches et de l'Environnement, en 1970. Excellent ministre, Jack Davis invitait ses secrétaires parlementaires à tous les briefings afin qu'ils sachent ce qui se passe.

Sénateur Comeau, je comprends le mandat général dont nous avons discuté plus tôt. Vous distancez-vous cependant de la pêche intérieure, de la pêche des espèces d'eau douce? Quand je me suis lancé en politique, la pêche intérieure était toujours quelque chose d'important pour les députés et des programmes de soutien étaient offerts aux pêcheurs manitobains et des Grands Lacs, sans compter les efforts déployés dans le domaine de la conservation et pour le contrôle de la lamproie. Nous parlions beaucoup des mouvements migratoires des poissons anadromes comme le saumon, l'alose et l'anguille, qui est parfois pêchée dans le Saint-Laurent. Nous parlions aussi de l'esturgeon, qui remonte les eaux saumâtres.

J'ai assisté à une de vos réunions il y a quelques années. À cette époque, des Ontariens ont exprimé leur inquiétude au sujet de la pêche sportive et d'un projet de carrière qui, à leur avis, détruirait le bassin.

Je remarque que votre mandat ne mentionne aucunement la pêche intérieure. Quelle importance attribuez-vous à ce problème?



**Senator Comeau:** You are absolutely right, senator, the inland fishery is an extremely important component in many inland parts of Canada. Something not readily known by many Canadians is that it creates a large number of jobs inland. Therefore, we attach a great deal of importance to it.

Under our terms of reference where it refers to fish, that is where it falls. The actual administration of the fishery in inland waters, that is, the quotas and so on, is done by the province.

**Senator Corbin:** That is a delegated power from the federal government to some provinces in some cases.

**Senator Comeau:** Yes, that is right.

However, our interest lies with the habitat, for instance, the impact of pollutants on the habitat of the fish. We ask whether the Department of Fisheries and Oceans is accomplishing its mandate under its terms of reference to protect the habitat of the fish. In other words, we ask if there is pollution going into the fishery that should be controlled and so on?

About a year and a half ago we completed a report entitled, "Selected Themes on Canada's Freshwater and Northern Fisheries." We attach a great deal of importance to the inland fishery.

**Senator Corbin:** Will that continue?

**Senator Comeau:** Absolutely, yes.

**The Chairman:** Thank you, Senator Corbin. I would also point out also that in the 1980s Senator Marshall's committee produced a report on freshwater fish. Sturgeon are not just found in brackish water. They are found all the way up the Ottawa River and can be found in a land-locked lake about 100-miles upstream from here.

**Senator Corbin:** I was speaking for my New Brunswick surgeon.

[Translation]

**Senator Gauthier:** Oceans make up a large part of our national parks. An example of one such park is Long Beach in British Columbia, near Vancouver Island. Ninety per cent of the park surface area is ocean, with the remaining area comprised of numerous islands. Would this park fall under your jurisdiction?

**Senator Comeau:** No, not parks. We would leave this to the jurisdiction of the Standing Senate Committee on Energy, Environment and Natural Resources.

However, National Marine Conservation Areas have means of controlling catches in very specific parts of the oceans, the reason being to protect fish stocks.

**Senator Gauthier:** If an ecological disaster were to occur, for example, if a ship began to leak massive amounts of oil, would that not be of some concern to your committee?

**Le sénateur Comeau:** Vous avez tout à fait raison, sénateur, la pêche intérieure est extrêmement importante dans beaucoup de régions du Canada. Elle crée beaucoup d'emplois sur le continent, chose que bien des Canadiens ignorent. Nous y attachons par conséquent beaucoup d'importance.

La pêche intérieure est prise en compte dans notre mandat, quand on parle de poisson. La gestion de la pêche intérieure, c'est-à-dire les quotas et autres, est prise en charge par la province.

**Le sénateur Corbin:** C'est un pouvoir parfois délégué par le gouvernement fédéral à certaines provinces.

**Le sénateur Comeau:** Oui, en effet.

Cependant, nous nous intéressons à l'habitat, par exemple, l'impact des polluants sur l'habitat des poissons. Nous demandons si le ministère des Pêches et Océans s'acquitte des responsabilités que lui confère son mandat, notamment celle de protéger l'habitat des poissons. En d'autres mots, nous demandons si les pêches sont touchées par la pollution, auquel cas il faudrait s'occuper du problème, et cetera?

Il y a un an et demi à peu près, nous avons terminé la rédaction d'un rapport intitulé «Thèmes choisis sur les pêches en eau douce et les pêches du nord» Nous attachons beaucoup d'importance à la pêche intérieure.

**Le sénateur Corbin:** Cela va-t-il toujours être le cas?

**Le sénateur Comeau:** Bien sûr que oui.

**La présidente:** Merci, sénateur Corbin. Je voudrais aussi mentionner que dans les années 80, le comité du sénateur Marshall a rédigé un rapport sur les poissons d'eau douce. On ne retrouve pas l'esturgeon seulement dans les eaux saumâtres, mais tout le long de la rivière des Outaouais et dans un lac intérieur situé à 160 kilomètres en amont d'ici.

**Le sénateur Corbin:** Je parlais de l'esturgeon du Nouveau-Brunswick.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** Les Parcs nationaux sont composés en grande partie des territoires océaniques, par exemple, le Long Beach, en Colombie-Britannique, près de l'île de Vancouver. À l'ouest, il y a un grand parc dont 90 p. 100 de la surface est l'océan, il y a de nombreuses îles, est-ce que cela tomberait sous votre juridiction?

**Le sénateur Comeau:** Non, pas les parcs. Nous laisserions les parcs à la juridiction du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles.

Par contre, les aires marines nationales de conservation ont des moyens pour contrôler la prise de poissons dans des régions très spécifiques de l'océan. La mesure étant pour protéger les poissons.

**Le sénateur Gauthier:** S'il y avait un désastre écologique, par exemple un bateau qui commencerait à déverser des quantités industrielles d'huile, cela ne vous préoccuperait pas?



**Senator Comeau:** Of course, we would be concerned, and devastated. However, the task of investigating this type of disaster would fall to other committees or agencies. A disaster of this magnitude is now happening off the coast of Spain.

Canadians should perhaps look into this situation to ensure that a similar disaster does not occur in Canadian waters. Our committee lacks expertise in this area.

**Senator Gauthier:** Does your mandate include the Great Lakes?

**Senator Comeau:** Yes.

**Senator Gauthier:** Jurisdiction over the Great Lakes is shared between the federal and U.S. governments. These waters fall under international jurisdiction.

**Senator Comeau:** That is true for fish stocks.

**Senator Gauthier:** We also have the International Water tribunal.

**Senator Comeau:** That is correct.

**Senator Gauthier:** Does Canada take part in the work of this Tribunal?

**Senator Comeau:** We are involved from the standpoint of examining issues such as the invasion of exotic species like lamprey eels and zebra mussels, to ascertain the impact of these invasive species on the marine life normally found in our waters. Of course we would like to see some control measures in place. If we find that no such measures are being proposed, we will try to recommend ways of preventing the introduction of exotic species into these waters.

[English]

**Senator Smith:** I will be brief. I think there has been a logical policy argument made for this matter. Therefore, I am pretty comfortable about it. The House of Commons has already done it. The committee is unanimous. I do not know that we need to dwell on it.

Do we assume that the wording in the rules would automatically be changed to include the words "and oceans"?

**The Chairman:** We would have to report to the Senate that the rule be changed to add those words. The report of this committee as to the change would have to be accepted by the Senate before the rules can be changed.

**Senator Smith:** In the future, when some bill is referred to us and there is some uncertainty about which committee it should be referred to, would the house leadership make the call?

**The Chairman:** The house leadership does it. I should point out that committees are bound by their orders of reference, not by the mandate in the Senate rules. Whatever order of reference is handed to the committee by the house leadership, that is what they are bound by.

I understand that the current name of the department that you deal with is the Department of Fisheries and Oceans.

**Le sénateur Comeau:** Cela nous préoccuperait et nous serions dévastés, cela nous dérangerait, bien sûr. Le rôle d'étudier un tel désastre serait laissé à d'autres comités, d'autres agences. C'est un peu ce qui est en train d'arriver aux eaux de l'Espagne. C'est un désastre!

Les Canadiens devraient possiblement étudier ce genre de problème afin qu'un tel désastre n'arrive pas dans nos eaux. Nous n'avons pas l'expertise dans ce domaine.

**Le sénateur Gauthier:** Les Grands Lacs sont-ils inclus dans votre mandat?

**Le sénateur Comeau:** Oui.

**Le sénateur Gauthier:** C'est une juridiction fédérale mais partagée avec les Américains. Donc, il y a une certaine juridiction internationale.

**Le sénateur Comeau:** Le poisson.

**Le sénateur Gauthier:** Il y a même une Commission des eaux internationales.

**Le sénateur Comeau:** Oui.

**Le sénateur Gauthier:** Vous participez à cette commissions?

**Le sénateur Comeau:** Nous participons du point de vue de l'invasion des espèces exotiques, par exemple la lamproie et les moules zébrées, afin de voir ce qui entraîne l'effet de ces espèces très fortes chez nos poissons naturels dans ces eaux. Nous voudrions, bien sûr, qu'il y ait des moyens de contrôle. Si nous constatons que les moyens de contrôle ne sont pas suggérés, nous allons essayer de proposer des moyens de contrôler l'introduction d'espèces exotiques dans ces eaux.

[Traduction]

**Le sénateur Smith:** Je vais être bref. Je pense qu'un argument politique logique a été avancé à ce sujet. Par conséquent, je n'ai rien à redire. La Chambre des communes a déjà fait ce qui s'imposait et le comité s'est prononcé à l'unanimité. Je ne sais pas pourquoi il faudrait s'attarder là-dessus.

Devons-nous tenir pour acquis que le libellé du Règlement va être changé pour qu'y figure le mot «océans»?

**La présidente:** Il faudrait présenter un rapport au Sénat indiquant que le Règlement va être ainsi modifié et ce rapport doit être entériné par le Sénat avant toute modification.

**Le sénateur Smith:** Dans l'avenir, quand un projet de loi nous est renvoyé et qu'il y a une certaine hésitation quant au comité qui devrait l'étudier, la décision revient-elle aux leaders à la Chambre?

**La présidente:** Oui. Permettez-moi d'ajouter que les comités sont tenus de respecter leur ordre de renvoi, et non le mandat qui figure dans le Règlement du Sénat. L'ordre de renvoi qui est attribué au comité par les leaders à la Chambre est celui qu'il doit respecter.

Je comprends que le nom actuel du ministère avec lequel vous traitez est le ministère des Pêches et Océans.

**Senator Comeau:** That is correct.

**The Chairman:** Basically, it is legislation that comes out of that department with which the committee would deal. We do not need more limiting words on the mandate.

**Senator Smith:** I am comfortable with it. I would like to see it proceed.

**The Chairman:** We shall proceed *in camera* at this point for the purpose of consideration of a draft report. We will now hand out a draft report that does precisely what Senator Comeau has asked us to do. I think we are agreed that that is what should happen.

The committee continued *in camera*.

**Le sénateur Comeau:** C'est exact.

**La présidente:** En fait, ce sont les mesures législatives qui découlent de ce ministère que le comité devrait traiter. Nous n'avons pas besoin d'ajouter au mandat d'autres mots encore plus limitatifs.

**Le sénateur Smith:** Cela me convient et j'aimerais que ce projet soit mené à bien.

**La présidente:** Nous allons maintenant poursuivre la séance à huis clos afin d'examiner une ébauche de rapport. Nous en distribuons un exemple qui reflète exactement ce que le sénateur Comeau nous a demandé. Je pense que nous convenons tous de lui donner raison.

La séance se poursuit à huis clos.









*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

**WITNESSES**

**Wednesday, December 4, 2002**

*From the Senate of Canada:*

The Honourable Gerald J. Comeau, Senator.

**TÉMOINS**

**Le mercredi 4 décembre 2002**

*Du Sénat du Canada:*

L'honorable Gerald J. Comeau, sénateur.

29  
R75



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing Committee on*

*Délibérations du Comité  
permanent du*

# Rules, Procedures and the Rights of Parliament

# Règlement, de la procédure et des droits du Parlement

*Chair:*

The Honourable LORNA MILNE

---

*Présidente:*

L'honorable LORNA MILNE

---

Tuesday, December 10, 2002 (*in camera*)  
Wednesday December 11, 2002 (*in camera*)  
Tuesday, February 4, 2003 (*in camera*)

---

Le mardi 10 décembre 2002 (à huis clos)  
Le mercredi 11 décembre 2002 (à huis clos)  
Le mardi 4 février 2003 (à huis clos)

---

**Issue No. 4**

**Fascicule n° 4**

**Third, fourth and fifth meetings on:**

Government Response within 150 days

---

**Troisième, quatrième et cinquième réunions concernant:**

Réponse du gouvernement d'ici 150 jours

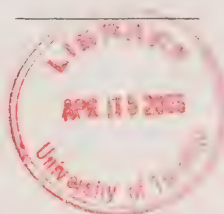
---

INCLUDING:  
THE SEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Government Response within 150 days)

---

Y COMPRIS:  
LE SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Réponse du gouvernement d'ici 150 jours)

---





THE STANDING COMMITTEE ON RULES,  
PROCEDURES AND THE RIGHTS OF PARLIAMENT

The Honourable Senator Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Senator A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Bacon  
\* Carstairs, P.C.  
(or Robichaud, P.C.)  
Di Nino  
Grafstein  
Joyal, P.C.  
\* Lynch-Staunton  
(or Kinsella)

Murray, P.C.  
Pépin  
Pitfield, P.C.  
Robertson  
Rompkey, P.C.  
Smith, P.C.  
Stratton  
Wiebe

*\* Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ PERMANENT DU RÈGLEMENT, DE LA  
PROCÉDURE ET DES DROITS DU PARLEMENT

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-présidente: L'honorable A. Raynell Andreychuk  
Et

Les honorables sénateurs:

Bacon  
\* Carstairs, c.p.  
(ou Robichaud, c.p.)  
Di Nino  
Grafstein  
Joyal, c.p.  
\* Lynch-Staunton  
(ou Kinsella)

Murray, c.p.  
Pépin  
Pitfield, c.p.  
Robertson  
Rompkey, c.p.  
Smith, c.p.  
Stratton  
Wiebe

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, December 10, 2002  
(10)

[English]

The Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met *in camera* at 9:42 a.m., this day, in room 356-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Milne, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Di Nino, Joyal, P.C., Milne, Pépin, Smith, P.C., Stratton (7).

*Other senator present:* The Honourable Senator Sparrow (1).

*Also in attendance:* From the Committees Directorate, Krista Durrell; Charles Robert, Principal Clerk of Procedure; from the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson; from the Office of the Honourable Senator Milne, Jeff Paul.

*Also present:* The official reporters of the Senate

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, October 31, 2002, the committee proceeded to study the motion "that the recommendations and proposed rules contained in the Fourteenth Report of the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament presented to the Senate in the First Session of the 37th Parliament on June 11, 2002, be adopted". (*For complete text of Order of Reference see Proceedings of the Committee, Issue No. 3, Wednesday, December 4, 2002.*)

The committee proceeded to the consideration of a draft report.

At 10:05 a.m., the committee proceeded to the consideration of a draft agenda.

It was agreed to break down the Order of Reference referring the 14<sup>th</sup> Report of the last session to the current committee into separate elements.

At 10:15 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, December 11, 2002  
(11)

[English]

The Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met *in camera* at 12:08 p.m., this day, in room 356-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Milne, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Grafstein, Joyal, P.C., Losier-Cool, Milne, Murray, P.C., Rompkey P.C., Stratton (8).

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 10 décembre 2002  
(10)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 9 h 42, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Di Nino, Joyal, c.p., Milne, Pépin, Smith, c.p., Stratton (7).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Sparrow (1).

*Également présents:* De la Direction des comités: Krista Durrell; Charles Robert, greffier principal à la procédure; de la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement: Jamie Robertson; du bureau de l'honorable sénateur Milne: Jeff Paul.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 31 mai 2002, le comité examine la motion portant que «les recommandations et les dispositions proposées dans le quatorzième rapport du Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement présenté au Sénat pendant la première session de la 37<sup>e</sup> législature, le 11 juin 2002, soient adoptées». (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule du comité du 4 décembre 2002, fascicule no. 3.*)

Le comité examine le projet de rapport.

À 10 h 05, le comité examine l'ordre du jour provisoire.

Il est convenu de diviser, en éléments plusieurs, l'ordre de renvoi qui propose que le quatorzième rapport déposé lors de la dernière session soit examiné par le comité.

À 10 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 11 décembre 2002  
(11)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 12 h 08, dans la salle 356-S, de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Grafstein, Joyal c.p., Losier-Cool, Milne, Murray, Rompkey c.p., Stratton (8).

*Other senator present:* The Honourable Senator Gauthier (1).

*Also in attendance:* From the Committees Directorate, Heather Lank and Krista Durrell; from the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson; from the Office of the Honourable Senator Milne, Jeff Paul; from the office of the Honourable Senator Rompkey, Kornelia Mankowski.

*Also present:* The official reporters of the Senate

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, October 31, 2002, the committee proceeded to study the motion "that the recommendations and proposed rules contained in the Fourteenth Report of the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament presented to the Senate in the First Session of the 37th Parliament on June 11, 2002, be adopted". (*For complete text of Order of Reference see Proceedings of the Committee.*)

The committee proceeded to the consideration of a draft report.

At 12:31 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, February 04, 2003  
(12)

[English]

The Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met *in camera* at 9:34 a.m., this day, in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Senator Milne, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Di Nino, Joyal, P.C., Milne, Pépin, Rompkey P.C., Stratton, Wiebe (8).

*Also in attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson; from the Office of the Honourable Senator Milne, Jeff Paul; from the Office of the Honourable Senator Carstairs, Vincent MacNeil; Charles Robert, Principal Clerk of Procedure.

*Also present:* The official reporters of the Senate

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, November 5, 2002, the committee proceeded to study the motion "that within 150 days, the Leader of the Government shall provide the Senate with a comprehensive government response to the report of the Standing Senate Committee on National Security and Defence entitled: Defence of North America: A Canadian Responsibility, tabled on August 30, 2002. (*For complete text of Order of Reference see Proceedings of the Committee.*)

The committee proceeded to the consideration of a draft report.

The 7th report was agreed.

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Gauthier (1).

*Également présents:* De la Direction des comités, Heather Lank et Krista Durrell; du Service de recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, Jamie Robertson; du Bureau de l'honorable sénateur Milne, Jeff Paul; du Bureau de l'honorable sénateur Rompkey, Kornelia Mankowski.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 31 octobre 2002, le comité examine la motion suivante: «que les recommandations et les dispositions proposées dans le 4e rapport du Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement présenté au Sénat pendant la première session de la 37<sup>e</sup> législature le 11 juin 2002 soient adoptées.» (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans les délibérations du comité.*)

Le comité examine l'ébauche d'un rapport.

À 12 h 31, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 4 février 2003  
(12)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 9 h 34 dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Di Nino, Joyal, c.p., Milne, Pépin, Rompkey, c.p., Stratton et Wiebe (8).

*Également présents:* Du Service de recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, Jamie Robertson; du Bureau de l'honorable sénateur Milne, Jeff Paul; du Bureau de l'honorable sénateur Carstairs, Vincent MacNeil; Charles Robert, greffier principal à la procédure.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 5 novembre 2002, le comité examine la motion suivante: «Que d'ici 150 jours, le leader du gouvernement donne au Sénat une réponse globale sur le rapport du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, intitulé la Défense de l'Amérique du Nord: une responsabilité canadienne, déposé le 30 août 2002.» (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule du comité du 4 décembre 2002, fascicule no. 3.*) Le comité examine l'ébauche

d'un rapport.

Le septième rapport est adopté.



It was agreed that the report be presented to the Senate.

The committee continued to a discussion of the draft agenda.

At 9:51 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

Il est convenu de présenter le rapport au Sénat.

Le comité poursuit le débat sur l'ordre du jour.

À 9 h 51, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du comité,*

Blair Armitage

*Clerk of the Committee*

## REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, February 4, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament has the honour to present its

## SEVENTH REPORT

On October 31, 2002, the Senate referred to your Committee the recommendations and proposed rules contained in the Fourteenth Report of the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament presented to the Senate in the First Session of the 37<sup>th</sup> Parliament on June 11, 2002. Included in this order of reference was a proposal for a procedure to enable the Senate, following its approval of a report submitted by a select committee, to refer that report to the Government with a request for a comprehensive government response within 150 calendar days.

Subsequently, on November 5, 2002, the Senate agreed to refer the following motion of Senator Jane Cordy to your Committee:

That within 150 days, the Leader of the Government shall provide the Senate with a comprehensive government response to the report of the Standing Committee on National Security and Defence entitled *Defence of North America: A Canadian Responsibility* tabled on August 30, 2002.

As noted above, your Committee dealt with this issue in its Fourteenth Report in the previous Session, entitled *Modernizing The Senate From Within: Updating The Senate Committee Structure: Issues Raised by Individual Senators*. On May 17, 2001, the Senate had referred to your Committee a motion by Senator Gauthier, as amended by Senator Lynch-Staunton, that would have amended the *Rules of the Senate* to enable the Senate, after approving a report submitted by a standing committee, to refer that report to the Government with a request for a comprehensive response by the Minister within 90 days. The purpose of the motion was to equip the Senate with a procedure, comparable to that employed by the House of Commons, which would enhance its capacity to obtain a clear and public reaction from Governments to policy studies and recommendations developed by committees. Your Committee's Fourteenth Report, which was presented to the Senate on June 11, 2002, was not adopted by the Senate prior to the prorogation of the Session on September 16, 2002.

In the course of their deliberations, members of your Committee agreed that the work of the Senate was potentially undermined by the lack of any formal means of seeking a response from the Government to policy studies, and also agreed that this problem feeds a widespread perception in the media that such studies simply gather dust after they are tabled in the Senate Chamber.

Senate studies frequently contribute to the broad processes of debate and public policy formation by virtue of the strength of their findings and recommendations. However, the absence of tangible evidence of Government attention implies indifference to Parliament, and to the citizens it represents, that is unacceptable in a democratic system of government. As well, it impedes the capacity of committees to follow up on their work by assessing its

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi, 4 février 2003

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement a l'honneur de présenter son

## SEPTIÈME RAPPORT

Le 31 octobre 2002, le Sénat a renvoyé au Comité les recommandations et les dispositions proposées contenues dans le quatorzième rapport du Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement déposé au Sénat pendant la première session de la 37<sup>e</sup> législature le 11 juin 2002. Cet ordre de renvoi contenait une proposition de procédure en vertu de laquelle le Sénat, après avoir adopté le rapport d'un comité particulier, pourrait le renvoyer au gouvernement en lui demandant d'y apporter une réponse complète dans un délai de 150 jours civils.

Le 5 novembre 2002, le Sénat a convenu de renvoyer au Comité la motion suivante de la sénatrice Jane Cordy:

Que, d'ici 150 jours, le leader du gouvernement donne au Sénat une réponse globale sur le rapport du Comité permanent de la sécurité nationale et de la défense, intitulé *La défense de l'Amérique du Nord: une responsabilité canadienne*, déposé le 30 août 2002.

Comme il a été dit, le Comité a traité de cette question pendant la session précédente dans son quatorzième rapport intitulé *Moderniser le Sénat de l'intérieur: Actualisation de la structure des comités sénatoriaux- Questions soulevées par des sénateurs*. Le 17 mai 2001, le Sénat a renvoyé au Comité une motion du sénateur Gauthier, modifiée par le sénateur Lynch-Staunton, qui visait à modifier le *Règlement du Sénat* de manière que le Sénat puisse, après avoir adopté un rapport de comité particulier, le renvoyer au gouvernement en demandant que le ministre compétent y apporte une réponse complète dans les 90 jours. La motion avait pour but de doter le Sénat d'une procédure comparable à celle dont dispose la Chambre des communes afin de renforcer sa capacité d'obtenir du gouvernement une réaction claire et publique aux études de politique et aux recommandations de ses comités. Le quatorzième rapport du Comité, qui a été déposé au Sénat le 11 juin 2002, n'a pas été adopté par le Sénat avant la prorogation de la session le 16 septembre 2002.

Au cours de leurs délibérations, les membres du Comité ont convenu que le travail du Sénat risquait d'être miné par le manque de moyens formels d'obtenir du gouvernement une réponse aux études de politique et aussi que cette lacune entretenait la perception répandue dans les médias que ces études dorment sous la poussière après avoir été déposées au Sénat.

Les études du Sénat contribuent souvent aux grands processus de délibération et d'élaboration de la politique gouvernementale à cause de la solidité de leurs constatations et de leurs recommandations. Cependant, l'absence de preuves tangibles de l'intérêt du gouvernement répand la perception inacceptable en démocratie qu'il n'a aucun égard pour le Parlement et les citoyens qu'il représente. En outre, elle empêche les comités d'assurer le

impacts; threatens to undermine committee effectiveness by discouraging expert witnesses and Senators from making the necessary investments of time and effort; and fosters the impression that the public funds required for committee studies are not producing results.

Your Committee has considered practices established in the House of Commons and other jurisdictions, involving a procedural entitlement of committees to a formal Government response to their reports within a specified period of time. Although the quality of the responses provided by Governments varies considerably (and also varies among Ministers within governments), a formal response at least provides committees and the witnesses that have appeared before them with a tangible indication that reports have been given serious attention. Responses can also provide an initial focus for follow-up study.

While the Senate may request a Minister to appear before itself or its Committees, the Senate has no easy means to compel a minister of the Crown to respond to its reports. However, your Committee believes that the political pressures that would be associated with a public request for a response would normally be sufficient to ensure action from ministers, especially if the request is made on a committee's behalf by the Senate as a whole, and the time period is consistent with that employed by the House of Commons — 150 calendar days.

The proposed procedure would allow the Senate, following its approval of a report submitted by a committee, to refer that report to the Government with a request for a complete and detailed government response within 150 calendar days. The Leader of the Government in the Senate would be required to either table the Government's response within the 150-day period or provide the Senate with an explanation for the absence of such a response. Upon tabling of the response of the Government, it and the report would be referred back to the committee for review; where no response was received within the 150-day period, the report would be deemed to have been referred back to the committee. It will, of course, be up to the committee to decide whether to pursue the matter. In the absence of a response, the committee could decide to call the relevant Minister or Ministers to review the matter. As in all cases where the Senate decides to invoke a procedure, it should be prepared to follow through, should its resolution be ignored.

Committees are created by and subordinate to the Senate, and they report to the chamber. In the case of committee reports that are tabled, rather than presented, no further action is required, although it is always open to the Senate to adopt such a report. The Senate may adopt all or any part of the report, and may make amendments to it. Several members of your Committee pointed out that reports are often the result of lengthy negotiation and compromise, and should not be divided or amended without the input of the committee tabling it. It is always open to the Senate to send a report back to a committee for re-consideration (although this is more difficult in the case of a special committee which has ceased to exist). Your Committee assumes that this proposal would be made in appropriate cases.

suivi de leur travail en évaluant ses impacts; risque de saper l'efficacité des comités en décourageant les témoins experts et les sénateurs d'investir dans leurs travaux le temps et l'effort nécessaires; et entretient l'impression que les fonds publics consacrés aux études des comités ne donnent pas de résultats.

Le Comité a examiné les pratiques de la Chambre des communes et d'autres assemblées législatives qui confèrent aux comités le droit en procédure d'obtenir du gouvernement une réponse officielle à leurs rapports dans un délai prescrit. Bien que la qualité des réponses fournies par le gouvernement varie considérablement (ainsi que d'un ministère à l'autre), une réponse officielle fournit au moins aux comités et aux témoins qui ont comparu devant eux une preuve tangible que les rapports sont sérieusement pris en considération. Les réponses peuvent également fournir l'amorce d'une étude complémentaire.

Le Sénat peut demander aux ministres de comparaître devant lui ou l'un de ses comités, mais il lui est difficile de les obliger à répondre à ses rapports. Cependant, le Comité croit que les pressions politiques associées à une demande publique de réponse devraient normalement suffire à faire bouger les ministres surtout si la demande est faite au nom d'un comité par le Sénat tout entier et que le délai d'exécution cadre avec celui en usage à la Chambre des communes, à savoir 150 jours civils.

En vertu de la procédure proposée, le Sénat pourrait, après avoir adopté un rapport de comité, le renvoyer au gouvernement en lui demandant de lui fournir une réponse complète et détaillée dans les 150 jours civils. Le leader du gouvernement au Sénat serait tenu de déposer la réponse du gouvernement à l'intérieur du délai de 150 jours ou d'expliquer au Sénat pourquoi ce n'est pas possible. Une fois la réponse du gouvernement déposée, elle serait renvoyée avec le rapport au comité pour examen; lorsqu'une réponse n'est pas reçue dans le délai de 150 jours, le rapport serait réputé avoir été renvoyé au comité. Ce sera bien entendu au comité de décider de pousser l'affaire ou non. En l'absence d'une réponse, le comité pourrait décider de convoquer le ou les ministres compétents pour examiner l'affaire. Comme chaque fois que le Sénat décide de se prévaloir d'une procédure, il devrait être disposé à pousser l'affaire dans l'éventualité où sa résolution serait ignorée.

Les comités sont créés par le Sénat et y sont subordonnés, et sont responsables devant la chambre du Sénat. Une fois qu'un rapport de comité est déposé au lieu d'être présenté, le Sénat n'a pas à prendre d'autre mesure, bien qu'il lui soit toujours possible d'adopter ledit rapport. Le Sénat peut adopter un rapport en tout ou en partie et y apporter des amendements. Plusieurs membres du Comité ont souligné que les rapports sont souvent le fruit de compromis et de longues négociations, et qu'ils ne devraient pas être divisés ou modifiés sans l'avis des comités qui les déposent. Le Sénat est toujours libre de renvoyer un rapport au comité concerné pour étude (bien que ce soit plus difficile s'il s'agit d'un comité spécial qui a été dissous). Le Comité présume qu'une telle mesure serait proposée dans les cas appropriés.



Your Committee wishes to note that the proposed procedure allows the Senate, not an individual committee, to request a government response. The 150-day time period runs only from when the request is passed by the Senate, not from when the report was tabled in the Senate. Moreover, it will be available only where the Senate had adopted a report from a select committee.

**Your committee recommends that the Rules of the Senate be amended as follows:**

by renumbering rule 131 as 131(1); and

by adding after subsection 131(1) the following:

“Request for Government response

(2) The Senate may request that the Government provide a complete and detailed response to a report of a select Committee, which has been adopted by the Senate if either the report or the motion adopting the report contains such a request, or if a motion to that effect is adopted subsequent to the adoption of a report.

(3) Upon adoption of a report or motion pursuant to subsection (2), the Clerk shall communicate the request to the Government Leader who shall, within one hundred and fifty calendar days after the adoption of the report or motion, either table the Government's response or give an explanation for not doing so in the Senate.

(4) Where the Senate adopts a report or a motion pursuant to subsection (2), the report of the select committee and the response of the Government or the explanation of the Government Leader for the absence of a response, or the absence of such response or explanation, are deemed to be referred to the select committee one hundred and fifty calendar days after the adoption of the report.”

Respectfully submitted

Le Comité fait remarquer que la procédure proposée permet au Sénat et non aux comités de demander une réponse du gouvernement. Le délai de 150 jours est calculé à partir non pas du dépôt du rapport au Sénat, mais du moment où la demande est formulée par le Sénat. En outre, la procédure pourra être invoquée seulement lorsque le Sénat aura adopté le rapport d'un comité particulier.

**Le Comité recommande de modifier le Règlement du Sénat:**

a) en renumérotant 131(1) l'article 131; et

b) en ajoutant après le paragraphe 131(1) ce qui suit:

«Demande de réponse du gouvernement

(2) Le Sénat peut demander au gouvernement d'apporter une réponse complète et détaillée au rapport d'un comité particulier qui a été adopté par le Sénat, si le rapport ou la motion d'adoption du rapport contient une telle demande ou si une motion à cet effet est adoptée après l'adoption du rapport.

(3) Lorsque le Sénat adopte un rapport ou une motion aux termes du paragraphe (2), le greffier communique la demande au leader du gouvernement qui, dans les cent cinquante jours civils de l'adoption du rapport ou de la motion, dépose la réponse du gouvernement ou explique au Sénat pourquoi il ne lui est pas possible de le faire.

(4) Lorsque le Sénat adopte une motion ou un rapport aux termes du paragraphe (2), le rapport du comité particulier ainsi que la réponse du gouvernement ou, s'il n'y en a pas, l'explication, sont réputés renvoyés au comité particulier cent cinquante jours civils après l'adoption du rapport.»

Respectueusement soumis,

*La présidente*

LORNA MILNE

*Chair*











*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

29  
R75



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing Committee on*

# Rules, Procedures and the Rights of Parliament

*Chair:*

The Honourable LORNA MILNE

---

Tuesday, February 11, 2003  
Wednesday February 12, 2003

---

Issue No. 5

**First and second meetings on:**

The Code of Conduct

---

APPEARING:

The Honourable Sharon Carstairs, P.C.,  
Leader of the Government in the Senate

---

WITNESS:

*(See back cover)*

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité permanent du*

# Règlement, de la procédure et des droits du Parlement

*Présidente:*

L'honorable LORNA MILNE

---

Le mardi 11 février 2003  
Le mercredi 12 février 2003

---

Fascicule n° 5

**Première et deuxième réunions concernant:**

Le Code de déontologie

---

COMPARAÎT:

L'honorable Sharon Carstairs, c.p.  
Leader du gouvernement au Sénat

---

TÉMOIN:

*(Voir à l'endos)*





THE STANDING COMMITTEE ON RULES,  
PROCEDURES AND THE RIGHTS OF PARLIAMENT

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

- |   |   |
|---|---|
| * Carstairs, P.C.<br>(or Robichaud, P.C.)<br>Di Nino<br>Fraser<br>Grafstein<br>Joyal, P.C.<br>Kroft | Murray, P.C.<br>Ringuette-Maltais<br>Robertson<br>Rompkey, P.C.<br>Smith, P.C.<br>Stratton<br>Wiebe |
| * Lynch-Staunton<br>(or Kinsella)   |   |

*\*Ex Officio Members*

(*Quorum 4*)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

Substitution pending for Senator Bacon (*February 12, 2003*).

The name of the Honourable Senator Kroft was substituted for that of the Honourable Senator Pépin (*February 10, 2003*).

The name of the Honourable Senator Ringuette-Maltais\* was substituted for that of the Honourable Senator Pitfield (*February 6, 2003*).

The name of the Honourable Senator Fraser was added (*February 6, 2003*).

\* Adoption of the 4th report of the Selection Committee

LE COMITÉ PERMANENT DU RÈGLEMENT,  
DE LA PROCÉDURE ET DES DROITS DU PARLEMENT

*Présidente:* L'honorable Lorna Milne

*Vice-présidente:* L'honorable A. Raynell Andreychuk  
et

Les honorables sénateurs:

- |   |   |
|---|---|
| * Carstairs, c.p.<br>(ou Robichaud, c.p.)<br>Di Nino<br>Fraser<br>Grafstein<br>Joyal, c.p.<br>Kroft | Murray, c.p.<br>Ringuette-Maltais<br>Robertson<br>Rompkey, c.p.<br>Smith, c.p.<br>Stratton<br>Wiebe |
| * Lynch-Staunton<br>(ou Kinsella)   |   |

*\* Membres d'office*

(*Quorum 4*)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Remplacement à venir pour l'honorable sénateur Bacon (*le 12 février 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Kroft substitué à celui de l'honorable sénateur Pépin (*le 10 février 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Ringuette-Maltais\* substitué à celui de l'honorable sénateur Pitfield (*le 6 février 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Fraser était ajouté (*le 6 février 2003*).

\* Adoption du 4<sup>e</sup> rapport du Comité de Sélection

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, February 4, 2003:

“Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C.:

That the documents entitled: “Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence” and “Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report”, tabled in the Senate on October 23, 2002, be referred to the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament,

And on the motion in amendment of the Honourable Senator Joyal, P.C., seconded by the Honourable Senator Losier-Cool, that the motion be amended by adding the following:

“That the Committee, in conjunction with this review, also take into consideration at the same time the code of conduct in use in the United Kingdom Parliament at Westminster, and consider rules that might embody standards appropriate for appointed members of a House of Parliament who can only be removed for cause; and

That the Committee make recommendations, if required, for the adoption and implementation of a code of conduct for Senators, and concerning such resources as may be needed to administer it, including consequential changes to statute law that may be appropriate.”.

After debate,

In amendment, the Honourable Senator Sparrow moved, seconded by the Honourable Senator Cools, that the motion in amendment be amended by adding the following:

“That the Committee, in conjunction with the review, also take into consideration the present Rules of the Senate, the Parliament of Canada Act, the Criminal Code of Canada, the Canadian Constitution, and the Common Law to determine after a full compilation and review of these provisions whether they do of themselves adequately serve to assure high ethical standards in the actions of Senators in performing their duties.”

The question being put on the sub-amendment, it was adopted.

The Senate resumed debate on the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C.,

And on the motion in amendment, as amended, of the Honourable Senator Joyal, P.C., seconded by the Honourable Senator Losier-Cool.

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi, 4 février 2003:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Carstairs, c.p.,

Que les documents intitulés «Proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence» et «Proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en œuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997», déposés au Sénat le 23 octobre 2002, soient renvoyés au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement;

Et sur la motion d'amendement de l'honorable sénateur Joyal, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Losier-Cool, que la motion soit modifiée par adjonction de ce qui suit:

«Que, dans le cadre de son étude, le Comité examine également au même moment, d'une part, le code de déontologie en vigueur au Parlement du Royaume-Uni à Westminster et, d'autre part, des règles établissant des normes auxquelles pourraient être soumis les membres d'une chambre du parlement qui sont nommés, et qui ne peuvent être révoqués que pour cause; et

Que le Comité formule, s'il y a lieu, des recommandations visant l'adoption et la mise en œuvre d'un code de déontologie à l'intention des sénateurs, et les ressources nécessaires à sa mise en application, ainsi que les modifications législatives qu'il serait opportun d'apporter pour y donner effet.»

Après débat,

En amendement, l'honorable sénateur Sparrow propose, appuyé par l'honorable sénateur Cools, que la motion d'amendement soit modifiée par l'ajout, de ce qui suit:

«Que, dans le cadre de son étude, le Comité examine aussi le libellé actuel du Règlement du Sénat, de la Loi sur le Parlement du Canada, du Code criminel du Canada et de la Loi constitutionnelle du Canada ainsi que la common law afin de déterminer, après les avoir isolées et étudiées, si leurs dispositions pertinentes suffisent à elles seules à garantir le respect par les sénateurs de normes élevées en matière d'éthique dans l'exercice de leurs fonctions.»

Le sous-amendement, mis aux voix, est adopté.

Le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Carstairs, c.p.,

Et sur la motion d'amendement, telle que modifiée, de l'honorable sénateur Joyal, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Losier-Cool.

After debate,

The Honourable Senator Cools moved, seconded by the Honourable Senator Sparrow, that further debate on the motion in amendment, as amended, be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was negatived on division.

The Senate resumed debate on the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C.,

And on the motion in amendment, as amended, of the Honourable Senator Joyal, P.C., seconded by the Honourable Senator Losier-Cool.

After debate,

The question being put on the motion in amendment, as amended, it was adopted.

The question was then put on the motion, as amended, of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C.:

That the documents entitled: "Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence" and "Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report", tabled in the Senate on October 23, 2002, be referred to the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament;

That the Committee, in conjunction with this review, also take into consideration at the same time the code of conduct in use in the United Kingdom Parliament at Westminster, and consider rules that might embody standards appropriate for appointed members of a House of Parliament who can only be removed for cause;

That the Committee, in conjunction with the review, also take into consideration the present Rules of the Senate, the Parliament of Canada Act, the Criminal Code of Canada, the Canadian Constitution, and the Common Law to determine after a full compilation and review of these provisions whether they do of themselves adequately serve to assure high ethical standards in the actions of Senators in performing their duties, and

That the Committee make recommendations, if required, for the adoption and implementation of a code of conduct for Senators, and concerning such resources as may be needed to administer it, including consequential changes to statute law that may be appropriate.

Après débat,

L'honorable sénateur Cools propose, appuyée par l'honorable sénateur Sparrow, que la suite du débat sur la motion d'amendement, telle que modifiée, soit renvoyée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est rejetée avec dissidence.

Le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Carstairs, c.p.,

Et sur la motion d'amendement, telle que modifiée, de l'honorable sénateur Joyal, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Losier-Cool.

Après débat,

La motion d'amendement, telle que modifiée, mise aux voix, est adoptée.

La question est mise aux voix sur la motion, telle que modifiée, de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Carstairs, c.p.,

Que les documents intitulés «Proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence» et «Proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997», déposés au Sénat le 23 octobre 2002, soient renvoyés au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement;

Que, dans le cadre de son étude, le Comité examine également au même moment, d'une part, le code de déontologie en vigueur au Parlement du Royaume-Uni à Westminster et, d'autre part, des règles établissant des normes auxquelles pourraient être soumis les membres d'une chambre du parlement qui sont nommés, et qui ne peuvent être révoqués que pour cause;

Que, dans le cadre de son étude, le Comité examine aussi le libellé actuel du Règlement du Sénat, de la Loi sur le Parlement du Canada, du Code criminel du Canada et de la Loi constitutionnelle du Canada ainsi que la common law afin de déterminer, après les avoir isolées et étudiées, si leurs dispositions pertinentes suffisent à elles seules à garantir le respect par les sénateurs de normes élevées en matière d'éthique dans l'exercice de leurs fonctions; et

Que le Comité formule, s'il y a lieu, des recommandations visant l'adoption et la mise en oeuvre d'un code de déontologie à l'intention des sénateurs, et les ressources nécessaires à sa mise en application, ainsi que les modifications législatives qu'il serait opportun d'apporter pour y donner effet.



The motion, as amended, was adopted.”

La motion, telle que modifiée, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, February 11, 2003  
(13)

[English]

The Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 9:02 a.m., this day, in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Senator Milne, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Di Nino, Joyal, P.C., Kinsella, Kroft, Milne, Murray, P.C., Rompkey, P.C., Smith, P.C., Stratton, Wiebe (10).

*Other senators present:* The Honourable Senators Carstairs, P.C., Gauthier, Sparrow (3).

*Also in attendance:* From the Committees Directorate, Krista Durrell; From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson, Margie Young; from the Office of the Honourable Senator Milne, Jeff Paul; from the Office of the Honourable Senator Carstairs, Vincent MacNeil; Charles Robert, Principal Clerk of Procedure; Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 4, 2003, the Committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C., that the documents entitled: "Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence" and "Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report," tabled in the Senate on October 23, 2002.

### APPEARING:

The Honourable Sharon Carstairs, P.C., Leader of the Government in the Senate.

The Honourable Senator Milne moved, — That no votes be held before all witnesses are heard.

The question being put on the motion, it was agreed.

The Honourable Senator Carstairs, P.C., made a presentation and answered questions.

At 10:30 a.m., the committee proceeded *in camera* to discuss a draft agenda.

At 10:45 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 11 février 2003  
(13)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 9 h 02, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Di Nino, Joyal, c.p., Kinsella, Kroft, Milne, Murray, c.p., Rompkey, c.p., Smith, c.p., Stratton et Wiebe (10).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Carstairs, c.p., Gauthier et Sparrow (3).

*Également présents:* De la Direction des comités, Krista Durrell; de la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, Jamie Robertson et Margie Young; du bureau de l'honorable sénateur Milne, Jeff Paul; du bureau de l'honorable sénateur Carstairs, Vincent MacNeil; Charles Robert, greffier principal à la procédure; Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 février 2003, le comité entame l'étude, sur motion de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Carstairs, c.p., des documents intitulés «Proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et d'autres lois en conséquence» et «Proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997», déposés au Sénat le 23 octobre 2002.

### COMPARAÎT:

L'honorable Sharon Carstairs, c.p., leader du gouvernement au Sénat.

Il est proposé par l'honorable sénateur Milne — Qu'aucun vote n'ait lieu tant que tous les témoins n'auront pas été entendus.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Carstairs, c.p., fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 10 h 30, le comité poursuit ses délibérations à huis clos en vue d'examiner un projet d'ordre du jour.

À 10 h 45, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Wednesday, February 12, 2003  
(14)

[English]

The Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 12:07 p.m., this day, in room 356-S Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Milne, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Di Nino, Fraser, Grafstein, Joyal, P.C., Kinsella, Kroft, Milne, Murray, P.C., Ringuette-Maltais, Rompkey, P.C., Smith, P.C., Stratton, Wiebe (13).

*Other senators present:* The Honourable Senators Austin, Gauthier, Phalen, Sparrow (4).

*Also in attendance:* From the Committees Directorate, Krista Durrell; From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson, Margie Young.

*Also present:* The official reporters of the Senate

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 4, 2003, the committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C., that the documents entitled: "Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence" and "Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report," tabled in the Senate on October 23, 2002.

*WITNESS:*

*From the Senate of Canada:*

Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

Mr. Audcent made a presentation and answered questions.

It was agreed that Mr. Audcent provide further information, either by way of testimony at a later date, or in writing, on the privileges of the Senate and how they relate to this issue.

It was agreed that Mr. Audcent continue the discussion of issues raised by his initial presentation at the next sitting of the committee.

At 1:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Le greffier du comité,*

Blair Armitage

*Clerk of the Committee*

OTTAWA, le mercredi 12 février 2003  
(14)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 12 h 07, dans la salle 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs DiNino, Fraser, Grafstein, Joyal, c.p., Kinsella, Kroft, Milne, Murray, c.p., Ringuette-Maltais, Rompkey, c.p., Smith, c.p., Stratton, Wiebe (13).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Austin, Gauthier, Phalen et Sparrow (4).

*Également présents:* De la Direction des comités, Kirsta Durrell; de la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, Jamie Robertson et Margie Young.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 février 2003, le comité entame l'étude, sur motion de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Carstairs, c.p., des documents intitulés: «Proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence» et «Proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997», déposés au Sénat le 23 octobre 2002.

*TÉMOIN:*

*Du Sénat du Canada:*

Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire.

M. Audcent fait un exposé, puis répond aux questions.

Il est entendu — Que M. Audcent fournira un supplément d'information, soit en revenant témoigner à une date ultérieure, soit par écrit, concernant les privilèges du Sénat en rapport avec cette question.

Il est entendu — Que M. Audcent continuera de discuter des points soulevés par son exposé initial lors de la prochaine séance du comité.

À 13 h 30, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*



## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, February 11, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 9:02 a.m. to examine proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other acts as a consequence and proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver report, tabled in the Senate on October 23, 2002.

**Senator Lorna Milne** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, we are meeting this morning to discuss a package of documents that has been presented to the Senate by the government on new ethics and conflict of interest rules for senators. This package is based on a report that one of our colleagues, Senator Oliver, prepared in conjunction with his House of Commons counterpart, Mr. Milliken, who is now speaker of the other place.

Testifying before us this morning is Senator Carstairs, the Leader of the Government in the Senate. She is the only cabinet minister in the Senate and she is the minister responsible for the ethics package.

Honourable senators, due to the fact that we are covering this important discussion on CPAC and because our committee slot times are so limited in scope, I will not introduce the senators individually. I will ask CPAC to do that when senators first speak. For the benefit of viewers, and since these gentlemen are never introduced, on my left is Mr. Armitage, our committee clerk and on my immediate right is Mr. Robertson, our researcher from the Library of Parliament.

I will note that attendance is much the same as in the previous committee that I chaired. We have always had a tacit agreement that there will be no votes before all the witnesses have been heard. I would like to make that a formal agreement, that there will be no votes until all the witnesses have been heard and all the evidence is before us. At that point, it will be a different kettle of fish, and I will invite the committee itself to decide how it wishes to proceed from that point forward. Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Let it clearly be shown that there will be no votes until the witnesses have been heard. In the interests of brevity, I would actively discourage the raising of points of order or privilege. I will guarantee that everyone will have as much time as possible to question the witnesses, and a full discussion of everything will follow.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 11 février 2003

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 9 h 02 pour examiner la proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence et la proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997, déposées au Sénat le 23 octobre 2002.

**Le sénateur Lorna Milne** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous nous réunissons ce matin pour discuter d'un ensemble de propositions concernant les nouvelles règles en matière de déontologie et de conflit d'intérêts touchant les sénateurs qui a été déposé au Sénat par le gouvernement. Ces propositions reposent sur le rapport présenté par un de nos collègues, le sénateur Oliver, de concert avec son homologue de la Chambre des communes, M. Milliken, qui est maintenant président de la Chambre.

Nous recevons ce matin le sénateur Carstairs, leader du gouvernement au Sénat. Elle est la seule ministre à siéger au Sénat et elle est responsable des propositions relatives au code de déontologie.

Honorables sénateurs, comme nos délibérations sont retransmises sur CPAC et que le temps dont dispose le comité est si limité, je n'ai pas l'intention de présenter les sénateurs individuellement. Je vais laisser le soin aux responsables de CPAC de faire ceci au moment où les sénateurs prennent la parole pour la première fois. Pour la gouverne des téléspectateurs, et puisque ces messieurs ne sont jamais présentés, je vous signale que la personne à ma gauche est M. Armitage, le greffier du comité, et à ma droite immédiate se trouve M. Robertson, l'attaché de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Je vous signale également que la participation se fera plus ou moins dans les mêmes conditions qu'au comité que j'ai présidé précédemment. Nous avons toujours eu une entente tacite pour qu'il n'y ait pas de votes avant que le comité ait entendu tous les témoins. J'aimerais en faire une entente officielle, à savoir qu'aucun vote ne sera tenu tant que tous les témoins n'auront pas été entendus et que le comité n'aura pas reçu tous les témoignages pertinents. À ce moment-là, ce sera une autre paire de manches, et j'inviterai le comité à déterminer comment il voudrait procéder à partir de là. Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord?

**Honorables sénateurs:** D'accord.

**La présidente:** Qu'il soit donc clairement indiqué au compte rendu qu'il n'y aura pas de votes au comité tant que nous n'aurons pas entendu tous les témoins. Mais pour gagner du temps, je vous incite vivement à ne pas faire de rappels au Règlement ou soulever des points de privilège. Je vous assure que chacun aura autant de temps que possible pour interroger les témoins, et que nous discuterons de tout par la suite.

I will keep a speakers' list and I will follow it closely, based on when I see your hands raised. I will also ask senators to keep their preambles as short as possible, again in the interests of hearing from the witnesses themselves.

Any suggestions to the chair will be much appreciated to expedite the proceedings of the committee.

**Hon. Sharon Carstairs (Leader of the Government):** Madam chair, honourable senators, I am pleased to have this opportunity to appear before you today to discuss the proposed ethics commissioner and the code of conduct for parliamentarians.

[Translation]

This issue has been studied a number of times by parliamentarians, most recently by the Oliver-Milliken Committee, which tabled its report in 1997.

[English]

The government is proposing that the position of the ethics commissioner be an officer of Parliament. Like other officers of Parliament, the ethics commissioner would be established in statute. The draft bill presently before you is a basis for providing remuneration and office resources to that ethics commissioner. It also outlines how the commissioner would administer the conflict of interest code for public office holders.

The basis for this draft bill is, as you know, the Oliver-Milliken report, which was the last report undertaken by parliamentarians. It was chosen because the thoughts expressed represented those of a committee of parliamentarians from both chambers in 1997.

The Oliver-Milliken report recommended that any legislation would be supported by non-statutory rules. One set of rules would cover parliamentarians. The second set of rules, the conflict of interest and post-employment code for public office holders, would set the standards for ministers and other public office holders. That has been tabled in Parliament by the Prime Minister.

[Translation]

The Oliver-Milliken report is a sound and reasonable basis for the development of a code for parliamentarians. This statutory and non-statutory format reflects the Oliver-Milliken Report and the opinion expressed in both Houses that a code of conduct for parliamentarians should be set out in non-statutory rules to the extent possible.

Je vais tenir une liste d'intervenants que je compte respecter, l'ordre étant fonction du moment où je verrai que vous avez levé la main. Je vais aussi demander aux sénateurs d'écourter au maximum leur préambule, encore une fois pour donner autant de temps que possible aux témoins eux-mêmes.

D'ailleurs, toutes les suggestions que vous pourrez faire à la présidente pour accélérer le travail du comité seront grandement appréciées.

**L'honorable Sharon Carstairs (leader du gouvernement):** Madame la présidente, honorables sénateurs, je suis très heureuse d'avoir l'occasion ce matin de comparaître devant le comité pour discuter de la proposition relative au commissaire à l'éthique et au code de déontologie visant les parlementaires.

[Français]

Cette question a été maintes fois étudiée par des parlementaires et tout récemment par le comité Oliver-Milliken qui a présenté son rapport en 1997.

[Traduction]

Le gouvernement propose que le commissaire à l'éthique soit un haut fonctionnaire du Parlement. Comme d'autres hauts fonctionnaires du Parlement, le poste du commissaire à l'éthique serait établi par voie législative. L'avant-projet de loi que vous avez sous les yeux doit servir à établir les conditions de rémunération et ressources administratives du commissaire à l'éthique. Il précise également les modalités d'administration du code régissant les conflits d'intérêts destiné aux titulaires de charges publiques.

Comme vous le savez, cet avant-projet de loi se fonde sur le rapport Oliver-Milliken, soit le dernier rapport présenté par des parlementaires à ce sujet. S'il a été sélectionné, c'est parce que les opinions exprimées dans ce rapport représentaient celles d'un comité de parlementaires représentant les deux Chambres en 1997.

Le rapport Oliver-Milliken a recommandé que toute loi de ce genre s'appuie sur des règles non législatives. Une première série de règlements viserait les parlementaires. Une deuxième série de règlements, soit le code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant aux titulaires de charges publiques, préciserait les normes devant être respectées par les ministres et d'autres titulaires de charges publiques. Cela a déjà été déposé devant le Parlement par le premier ministre.

[Français]

Le rapport Oliver-Milliken constitue un fondement solide et rationnel pour un code des parlementaires. Ses formats législatifs et non législatifs s'inspirent du rapport Oliver-Milliken et de l'opinion exprimée dans les deux Chambres selon laquelle le code de déontologie des parlementaires devrait être exposé autant que possible dans les règlements non législatifs.



[English]

There have been changes to the Oliver-Milliken report; however, the draft bill would enable the ethics commissioner to be under the direction of a Senate committee for Senate issues and a House of Commons committee for issues in that chamber, instead of a joint parliamentary committee on official conduct, as had been initially suggested in the Oliver-Milliken report.

[Translation]

This is consistent with our tradition that each House of Parliament should be responsible for the administration of its own affairs.

[English]

Subsection 72.5(3) of the draft bill provides greater certainty that the mandate and powers of the ethics commissioner do not in any way limit the privileges and rights of Parliament or parliamentarians with respect to the implementation of the code for parliamentarians.

[Translation]

Section 10 of the proposed Code of Conduct also clearly states that the Code in no way affects the privileges of Parliament. This is consistent with the intent of the Oliver-Milliken report.

[English]

Honourable senators, there are a number of reasons for having a single ethics commissioner for ministers and members of the Senate and House of Commons. A single position would ensure that the same person provides advice on ethics issues to ministers and parliamentarians. This would limit the scope for conflicting opinions on advice and jurisdiction. The government's consultations with parliamentarians last fall showed strong support for a single ethics commissioner position reporting to Parliament, and that is what is in the draft bill before us today. However, I know from speeches in the Senate chamber that some honourable senators believe that the Senate's special circumstances mean that honourable senators should have their own ethics commissioner.

Honourable senators will know that this issue has been studied extensively in the past and a single position for the Senate and House of Commons was recommended by both the Oliver-Milliken committee and the Stanbury-Blenkarn committee of 1992.

[Translation]

This was for purposes of administrative efficiency and to avoid having widely differing ethics approaches between the Houses of Parliament.

[Traduction]

Certains changements ont été apportés aux recommandations du rapport Oliver-Milliken; cependant, selon l'avant-projet de loi, le commissaire à l'éthique pourrait travailler sous la direction d'un comité sénatorial responsable de questions touchant le Sénat et d'un comité de la Chambre des communes responsable de questions touchant cette Chambre-là, plutôt que d'un comité parlementaire mixte de déontologie parlementaire, comme cela a été proposé au départ par le rapport Oliver-Milliken.

[Français]

Ces dispositions s'inspirent de la tradition selon laquelle chacune des deux Chambres du Parlement doit être responsable de ses propres affaires.

[Traduction]

Le paragraphe 72.5(3) de l'avant-projet de loi précise qu'il est entendu que le mandat et les pouvoirs du commissaire à l'éthique ne limitent d'aucune façon que ce soit les privilèges et droits du Parlement et des parlementaires en ce qui concerne l'application du code s'appliquant aux parlementaires.

[Français]

En outre, l'article 10 du code propose clairement que ce code n'affecte en rien les privilèges du Parlement. Cette disposition est conforme à l'esprit du rapport Oliver-Milliken.

[Traduction]

Honorables sénateurs, plusieurs facteurs militent en faveur d'un seul commissaire à l'éthique pour les ministres ainsi que les membres du Sénat et de la Chambre des communes. La création d'un seul poste permettrait de garantir que la même personne donnerait des conseils sur toute question de déontologie aux ministres et parlementaires. Ceci aurait pour effet de limiter la possibilité d'opinions contradictoires en ce qui concerne les conseils les plus pertinents et la question de la compétence. Il est d'ailleurs ressorti des consultations menées par le gouvernement en automne dernier que les parlementaires étaient majoritairement favorables à l'idée de créer un seul poste de commissaire à l'éthique qui relèverait du Parlement, et c'est ce que prévoit l'avant-projet de loi qui est devant nous aujourd'hui. Cependant, je sais, pour avoir écouté certains discours au Sénat que certains honorables sénateurs sont d'avis que la situation spéciale du Sénat justifie la création d'un commissaire à l'éthique exclusivement pour les sénateurs.

Les honorables sénateurs ne sont pas sans savoir que cette question a fait l'objet de nombreuses études par le passé et que la création d'un seul poste pour le Sénat et la Chambre des communes a été recommandée à la fois par le Comité Oliver-Milliken et le Comité Stanbury-Blenkarn de 1992.

[Français]

C'est une question d'efficacité administrative et d'uniformité des démarches adoptées par les deux Chambres du Parlement.



*[English]*

While there are matters that are unique to the Senate, there is also much overlap between ethics issues in the Senate and the House of Commons, and there may be ways of responding to interests in the Senate that stop short of having a separate ethics commissioner for the Senate, with all of the costs and administrative burdens that would entail. The Oliver-Milliken report recommended a uniform code of conduct for all members of the Senate and House of Commons. That is also reflected in this proposed draft.

A uniform code for the Senate and the House would assure Canadians that the same high standards of conduct apply to all parliamentarians.

The Oliver-Milliken code would consolidate and update our existing rules, which are spread over many statutes and parliamentary rules. For example, antiquated language in rules concerning government contracts would be updated, and rules concerning pecuniary interests would be consolidated. New rules would apply to both senators and members of the other place, such as on receiving gifts, personal benefits and on sponsored travel.

*[Translation]*

Of course, the rules of the Senate on pecuniary interests, as they presently exist, would need to be adjusted to reflect the new provisions in the Code.

*[English]*

The Oliver-Milliken report also recommended a disclosure regime for parliamentarians, their spouses and their dependants.

Honourable senators on both sides have expressed serious concerns about spousal disclosure, and the government has responded to the view of senators and members of the House of Commons that an effective code is possible with the disclosure regime applying only to parliamentarians.

Conflict of interest rules would require a parliamentarian to disclose his or her interests and those of family members in exceptional circumstances where these interests conflicted with a matter in committee or on the floor. This is already current practice. This approach builds on the existing conflict of interest provisions and parliamentary rules, and is also similar to provincial conflict rules.

*[Traduction]*

Bien que certaines situations ne concernent que le Sénat, il y a malgré tout énormément de chevauchements entre les questions de déontologie qui peuvent surgir au Sénat et à la Chambre des communes, et il y a peut-être moyen de répondre aux besoins particuliers du Sénat sans nécessairement créer un poste distinct de commissaire à l'éthique pour le Sénat, étant donné les dépenses et le fardeau administratif que cela doit nécessairement engendrer. Le rapport Oliver-Milliken a recommandé un code de déontologie uniforme pour l'ensemble des sénateurs et députés. Voilà donc ce qui est proposé dans cet avant-projet de loi.

Un code de déontologie uniforme pour le Sénat et la Chambre des communes garantirait aux Canadiens que tous les parlementaires seraient tenus de se conformer au même code rigoureux de déontologie.

Le code Oliver-Milliken, s'il devait être adopté, permettrait de regrouper et d'actualiser les règlements actuels, qui sont inscrits dans un grand nombre de loi et de règlements parlementaires différents. Par exemple, le texte dépassé des règlements concernant les contrats du gouvernement serait actualisé, et les règlements touchant les intérêts financiers seraient regroupés. Un nouveau règlement touchant les cadeaux et avantages personnels ainsi que les déplacements parrainés viserait à la fois les sénateurs et les députés de la Chambre des communes.

*[Français]*

Bien entendu, les règlements du Sénat sur les intérêts financiers devraient être modifiés en fonction des nouvelles dispositions du code.

*[Traduction]*

Le rapport Oliver-Milliken a également recommandé l'adoption d'un régime de déclaration pour les parlementaires, leurs conjoints et leurs personnes à charge.

Des sénateurs ayant des allégeances politiques différentes ont cependant exprimé de sérieux doutes à propos de la nécessité d'appliquer le régime de déclaration aux conjoints, et le gouvernement a répondu aux préoccupations des sénateurs et députés de la Chambre des communes, puisqu'il accepte maintenant la notion selon laquelle il serait possible d'appliquer efficacement un code de déontologie assorti d'un régime de déclaration qui ne viserait que les parlementaires.

Aux termes du code régissant les conflits d'intérêts, un parlementaire serait tenu de déclarer ses intérêts et ceux des membres de sa famille dans des circonstances exceptionnelles où ces intérêts le mettraient en situation de conflit d'intérêts par rapport à une question abordée en comité, à la Chambre des communes ou dans la salle du Sénat. Telle est d'ailleurs la pratique à l'heure actuelle. Une telle approche fait fond sur les dispositions actuelles en matière de conflit d'intérêts et les règlements parlementaires, et rejoint celles adoptées pour les codes provinciaux régissant les conflits d'intérêts.

*[Translation]*

The draft rules also include two adjustments which address concerns raised by my colleagues in the Senate and which I wish to highlight to the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament.

The first adjustment is about the oversight of the Ethics Commissioner by a joint committee.

*[English]*

My discussions with honourable senators indicate that oversight of the ethics commissioner by a Senate committee for issues regarding senators and by a House committee for issues regarding its members would be more in keeping with our traditions of having each house responsible for its own affairs and much more effective than a joint committee.

The draft bill enables the ethics commissioner to report to separate house and Senate committees. These committees would have expertise on the culture of each chamber and could respond more quickly to questions that, by their nature, are sensitive and require speedy attention.

The second adjustment clarifies that only a parliamentarian from the same house may bring forward a complaint under the parliamentary code about another parliamentarian to the ethics commissioner. Complaints from the public would be brought forward through a submission by a parliamentarian.

Some honourable senators have asked about the particular form a code of conduct could take. One possibility would be for the code to be a stand-alone document that might be referred to in the Senate rules so that the code carries over from session to session. There may be other ways honourable senators feel that this could best be addressed.

The 1997 Oliver-Milliken code is similar in approach to what is taking place in most of our provinces and is an approach that is working well.

*[Translation]*

The 1997 code is, I believe, a sound basis for moving ahead with a code that would enhance public trust in the institution of Parliament and in parliamentarians themselves.

*[English]*

The Prime Minister has stated very clearly that the government will be open to changes recommended by this committee and the committee in the other place. I wish the committee well in its

*[Français]*

Le rapport provisoire contient également deux modifications suscitées par les préoccupations de mes collègues du Sénat que je désire exposer au Comité permanent du règlement, de la procédure et des droits du Parlement.

La première modification concerne la surveillance du commissaire à l'éthique par un comité mixte.

*[Traduction]*

Mes discussions avec les honorables sénateurs m'amènent à penser qu'il conviendrait mieux d'accorder un droit de regard, relativement au travail du commissaire à l'éthique, à un comité sénatorial pour toute question touchant les sénateurs et à un comité de la Chambre des communes pour toute question touchant les députés, puisqu'une telle approche serait plus conforme à nos traditions parlementaires, selon lesquelles chaque Chambre du Parlement est responsable de ses propres affaires; nous estimons par ailleurs que cette façon de faire serait plus efficace que confier une telle responsabilité à un comité mixte.

L'avant-projet de loi permet au commissaire à l'éthique de faire rapport à des comités distincts de la Chambre des communes et du Sénat. Ces comités auraient l'expertise voulue en ce qui concerne la culture de chaque Chambre et pourraient réagir plus rapidement aux questions qui leur seraient soumises, questions qui, de par leur nature, sont délicates et doivent donc être réglées rapidement.

La deuxième modification apporte une précision en prévoyant que seul un parlementaire de la même Chambre du Parlement peut déposer une plainte auprès du commissaire à l'éthique à propos d'un autre parlementaire en vertu du code de déontologie. Des plaintes provenant du public devraient être soumises au commissaire par le biais d'un parlementaire.

Certains honorables sénateurs m'ont demandé quelle forme pourrait éventuellement prendre un code de déontologie visant les parlementaires. L'une des possibilités serait d'établir un code distinct dont on ferait mention au Règlement du Sénat pour que ce code puisse continuer de s'appliquer en permanence d'une session à l'autre. Les honorables sénateurs auront peut-être d'autres propositions à faire qui, selon eux, répondraient mieux à nos besoins à cet égard.

Le code proposé dans le rapport Oliver-Milliken de 1997 propose une formule semblable à celle retenue par la plupart des provinces, une formule qui donne d'ailleurs de très bons résultats.

*[Français]*

Le code de 1997 offre une base solide à la formulation d'un code de déontologie qui susciterait la confiance du public à l'égard de l'institution parlementaire et des parlementaires eux-mêmes.

*[Traduction]*

Le premier ministre a clairement indiqué que le gouvernement est disposé à examiner tous les changements qui seront recommandés par ce comité et le comité de la Chambre. Je vous



deliberations, and I would be pleased to assist you in any way that you feel would be helpful. I would be pleased, if there are questions, to provide the answers to the best of my ability.

**The Chairman:** Thank you, Senator Carstairs.

**Senator Stratton:** Senator Carstairs, it was a very good presentation, which answered some of my questions. However, I still have a problem with the selection of the ethics commissioner. Could you describe to me how that selection process would take place?

**Senator Carstairs:** The recommendation in the draft bill — and I would indicate again that it is a draft bill — would be that we use the same process as is in place for the Auditor General. It is a Governor-in-Council appointment after consultation with the leadership in both houses.

**Senator Stratton:** Is that not the same process that is currently in effect for the appointment of the Ethics Counsellor? We have an Ethics Counsellor who is appointed by the Prime Minister. Is that not essentially the same process? How is it different, if it is?

**Senator Carstairs:** It is different in the sense that the present Ethics Counsellor is not an officer of Parliament, and the ethics commissioner, as recommended in this proposed legislation, would be an officer of Parliament.

**Senator Stratton:** The provincial government of British Columbia has a Conflict of Interest Commissioner, and an all-party legislative committee selects the name. The name is then given to the premier, who must take it to the legislative assembly and obtain a two-thirds vote. Would you not think that that is a more appropriate way to select an ethics commissioner than the way that is currently recommended?

**Senator Carstairs:** The most important aspect is to ensure that there are protections for this ethics commissioner as it relates to the longevity of his or her service and his or her independence from the political process. All of us would agree that the position of the Auditor General has served us well and very effectively. I do not think there is any question that the Auditor General, through several Auditor Generals in my lifetime, has been above reproach.

I do not believe that it is necessarily the process that is of primary concern, I think it is the assurance that this person will have the independence that is necessary to make those kinds of ethical decisions. However, the British Columbia model is an interesting one and certainly worthy of your study and investigation, as are the models used in other provinces.

souhaite donc bonne chance dans vos délibérations, et je serai très heureuse de vous aider de quelque façon que vous pourriez trouver utile. Je suis maintenant à votre disposition pour répondre à vos questions.

**La présidente:** Merci, sénateur Carstairs.

**Le sénateur Stratton:** Sénateur Carstairs, vous avez fait un excellent exposé, qui a répondu à certaines de mes questions. Mais je ne suis toujours pas sûr de comprendre la procédure entourant la sélection du commissaire à l'éthique. Pourriez-vous me décrire cette procédure?

**Le sénateur Carstairs:** L'avant-projet de loi propose — et encore une fois, j'insiste bien sur le fait qu'il s'agit d'un avant-projet de loi — que nous ayons recours à la même procédure que celle qui existe pour la sélection du vérificateur général. La nomination serait donc faite par le gouverneur en conseil après consultation des leaders des deux Chambres.

**Le sénateur Stratton:** Ne s'agit-il pas de la même procédure qu'on a suivie pour la nomination du conseiller en éthique? Nous avons actuellement un conseiller en éthique qui est nommé par le premier ministre. Le processus est donc le même, n'est-ce pas? Et sinon, en quoi est-il différent?

**Le sénateur Carstairs:** Il est différent en ce sens que l'actuel conseiller en éthique n'est pas un haut fonctionnaire du Parlement, alors que selon ce que propose cet avant-projet de loi, le commissaire à l'éthique serait un haut fonctionnaire du Parlement.

**Le sénateur Stratton:** Le gouvernement provincial de la Colombie-Britannique a un commissaire aux conflits d'intérêts, et c'est un comité législatif auquel sont représentés tous les partis qui recommande un titulaire. Ce nom est ensuite soumis au premier ministre, qui doit ensuite le faire approuver par les deux tiers des membres de l'Assemblée législative. À votre avis, ne s'agit-il pas d'une procédure plus appropriée à suivre pour la sélection du commissaire à l'éthique que celle qui est actuellement recommandée?

**Le sénateur Carstairs:** L'élément le plus important, à mon avis, est de s'assurer que le commissaire à l'éthique jouit de la protection nécessaire en ce qui concerne la durée de son mandat et son indépendance par rapport au milieu politique. Je pense que nous serions tous d'accord pour reconnaître que le Bureau du vérificateur général a été très efficace et nous a bien servis. Pour moi, il ne fait aucun doute que tous les vérificateurs généraux — et j'en ai connu plusieurs dans ma vie — se sont toujours comportés de façon irréprochable.

Donc, en ce qui me concerne, ce n'est pas la procédure de sélection qui doit nous préoccuper par-dessus tout, c'est plutôt la garantie que le titulaire de ce poste bénéficiera de l'indépendance requise pour prendre des décisions relatives au respect ou non des principes déontologiques. Cependant, le modèle de la Colombie-Britannique est intéressant et mérite que vous l'examiniez plus en profondeur, comme c'est le cas également des modèles en place dans d'autres provinces.



**Senator Kroft:** Thank you, Senator Carstairs, for getting us off on a clear start. My preoccupation, and that of many honourable senators, is to proceed, however we will and with whatever rules we will, with perhaps one overarching principle, and that is that whatever we do, we do it by bringing whatever governs these issues for the Senate into the context of the *Rules of the Senate* in order that the Senate alone will determine what its conduct will be.

That principle seems to be partially emerging. I admit that we have the government proposal, but we also have an interim report of the Commons committee, and they do not necessarily agree on some points. Nowhere do I see concern expressed about or any reference to section 121 of the Criminal Code, which, through judicial decisions, although certainly not the original intent, has had the result of effectively designating parliamentarians as officials or functionaries and thereby bringing parliamentarians in under the provisions of the Criminal Code.

I would urge this committee to start out on the basis that, if we do nothing else, let us get ourselves in the position where whatever rules we are governed by are rules of our own making and rules that we control and are not susceptible to, if you like, the provisions of the courts. This is a matter of more acute interest all the time. In a way, it is what is at play now, using the analogy with the former Speaker's driver. There are a number of issues as to whether the courts should be the final decision-making body. That may not be an ideal or clear case, but certainly in ethics issues, I feel strongly that, whatever we do here, we should seize the opportunity to bring all issues related to a code of conduct and ethics that may affect us within the scope of our own rules. I see that as being covered in section 14 of the Parliament of Canada Act. As I understand it, it is to be repealed and rules will now come under the contracting provisions.

Would you agree that it would be useful to go through everything we do and, as one of our guidelines, seek to remove ourselves from the operation of law and put ourselves under the operation of the rules? Would you also agree that section 121 of the Criminal Code and clarification thereof in respect of parliamentarians now being part of it is a good place to start?

**Senator Carstairs:** The government decided that, while it would look carefully at the Parliament of Canada Act, and that is why sections 14 and 15 are being amended, they would stay away from the Criminal Code.

However, it is well within the ambit of this particular committee to examine the implications of section 121 of the Criminal Code and to make recommendations to the government, if that is something the committee thinks needs clarification.

**Le sénateur Kroft:** Merci, sénateur Carstairs, de nous avoir permis, grâce à cette explication très claire, de bien entamer notre étude. Ce qui me tient à coeur, et je pense qu'il en va de même pour de nombreux honorables sénateurs, c'est que l'on parte du principe — quels que soient le modèle et les règlements que nous déciderons de retenir — que les directives ou le code de déontologie visant le Sénat font partie intégrante du Règlement du Sénat afin qu'il appartienne exclusivement au Sénat de définir sa ligne de conduite.

Ce principe semble commencer à s'imposer. Je sais que le gouvernement nous soumet une proposition, mais nous avons également le rapport d'étape du comité de la Chambre des communes, et ce dernier n'est pas nécessairement d'accord avec le gouvernement sur certains points. Par exemple, il ne semble pas y avoir de préoccupations concernant le renvoi à l'article 121 du Code criminel qui, par l'entremise de décisions judiciaires — même ce n'était pas du tout l'intention au départ — fait en sorte que les parlementaires sont désignés comme hauts fonctionnaires, si bien qu'ils sont visés par les dispositions du Code criminel.

J'exhorte donc les membres du comité à accepter que l'on parte de ce principe; si nous ne faisons rien d'autre, assurons-nous au moins que les règlements qui vont viser notre conduite soient des règlements que nous-mêmes avons définis et que nous contrôlons, et qui ne risqueraient donc pas d'être sous le coup des décisions judiciaires. Cette question suscite d'ailleurs de plus en plus d'intérêt. Dans un sens, c'est ce facteur qui influence la situation actuelle, si je peux établir un parallèle en vous rappelant l'exemple du chauffeur de l'ex-président. La question de savoir si les tribunaux devraient constituer l'ultime organe décisionnel fait intervenir de nombreuses considérations. L'exemple que j'ai cité n'est peut-être pas un cas évident ou idéal, mais en ce qui concerne la déontologie, je suis fermement convaincu que, quoi qu'on décide de faire, il faut saisir l'occasion d'incorporer dans notre Règlement tout ce qui est lié de près ou de loin à un éventuel code de déontologie ainsi que les mesures et décisions y afférentes. Pour moi, cela est prévu à l'article 14 de la Loi sur le Parlement du Canada. Si je comprends bien, cet article serait abrogé et les règlements seraient désormais inscrits dans la section où se trouvent les dispositions relatives aux marchés de services.

Êtes-vous d'accord pour dire qu'il serait utile d'examiner ce qu'on fait actuellement et de prévoir dans nos directives que nous serions soustraits à l'application de la loi, de sorte que seul le Règlement du Sénat nous viserait? Êtes-vous d'accord pour dire que le point de départ de cet examen devrait être l'article 121 du Code criminel en vue d'obtenir des précisions sur la situation des parlementaires qui tombent actuellement sous le coup de cet article?

**Le sénateur Carstairs:** Le gouvernement a décidé d'examiner en profondeur la Loi sur le Parlement du Canada — et c'est pour cette raison que l'on propose des modifications aux articles 14 et 15 de ladite loi — mais a préféré ne pas toucher au Code criminel.

Toutefois, le comité a tout à fait le droit de par son mandat d'examiner les conséquences de l'article 121 du Code criminel et de faire des recommandations au gouvernement, si le comité estime que certaines précisions s'imposent. D'ailleurs la question

Certainly, it has been raised a number of times with respect to section 121 and with respect to how this conflicts or does not conflict with the rules. I think it does conflict with the rules. Therefore, I believe it is worthy of your study.

**Senator Kroft:** For clarification, would you agree with the more general premise that we should try to bring all matters of government conduct and the ethics issues within the ambit of our rules, and seek to take them out of judicial and court processes where we can?

**Senator Carstairs:** It is very important to protect the integrity of Parliament and parliamentary privilege. If, after your deliberations, honourable senators see this as a conflict with those privileges, then this should be brought to the attention of the government.

**Senator Joyal:** Honourable senator, as you are well aware, many of our colleagues in the Senate have spoken on the motion of the government related to the proposal of a code of conduct for parliamentarians. I still have the perception that in the public mind we are confusing two issues. We are confusing the ethics of the ministers of the Crown and the ethics of parliamentarians. In other words, there are two levels of ethical obligations that parliamentarians must meet, depending on whether they act essentially as legislators, as senators and members of the House of Commons must act according to the Constitution. The second level, an additional responsibility, is as Privy Councillors, to give advice to the Crown in the executive duty of the Government of Canada.

My perception is that the problems that were encountered in various governments — and I am not singling out the present government, but previous governments in our history — stem mainly from the exercise of responsibility of minister of the Crown. They have executive powers. They decide about appointments and contracts. They must arbitrate directly between the various competing interests that address the government. Legislators — members of the House of Commons and senators — do not have that executive capacity. This proposal that we are studying in priority addresses essentially the responsibility of parliamentarians as legislators and not as possible ministers of the Crown or Privy Councillors.

Are we not putting the cart before the horse? Should we not concentrate first on the discussion of the additional ethical responsibility or a code of conduct for ministers of the Crown rather than essentially focusing on parliamentarians?

I am not saying that a code of conduct for senators is not essential. We could review this matter. It is timely for the government to raise it. The public might have the impression —

de l'article 121 a été maintes fois soulevée concernant le potentiel ou non de conflit avec le Règlement. Pour moi, ce conflit est réel. Par conséquent, il conviendrait que le comité l'examine plus en profondeur.

**Le sénateur Kroft:** Pour que ce soit clair, pourriez-vous me dire si vous acceptez la prémisse générale selon laquelle tout ce qui concerne la conduite des hauts fonctionnaires et la déontologie devrait faire partie intégrante de notre Règlement, et que nous devrions chercher à les soustraire à l'application des décisions judiciaires, dans la mesure du possible?

**Le sénateur Carstairs:** Il est très important de protéger l'intégrité et le privilège du Parlement. Si, au terme de vos délibérations, les honorables sénateurs sont d'avis que ceci est en conflit avec le privilège parlementaire, il conviendrait de porter cela à la connaissance du gouvernement.

**Le sénateur Joyal:** Honorable sénateur, comme le savez très bien, bon nombre de nos collègues au Sénat se sont prononcés sur la motion du gouvernement relative à un éventuel code de déontologie pour les parlementaires. J'ai l'impression que, dans l'esprit du public, il y a confusion entre deux questions bien distinctes. À mon avis, nous confondons un code de déontologie qui doit viser les ministres de la Couronne avec celui qui doit viser les parlementaires. Autrement dit, il existe deux niveaux d'obligations d'ordre déontologique que les parlementaires doivent respecter, selon que ces derniers agissent essentiellement à titre de législateurs, puisque les sénateurs et députés de la Chambre des communes doivent se conformer aux dispositions de la Constitution. Le deuxième niveau, et ceci représente une responsabilité additionnelle, est celui des membres du Conseil privé, qui dispensent des conseils à la Couronne dans le cadre de l'exercice des fonctions de l'organe exécutif du gouvernement du Canada.

J'ai l'impression que les problèmes qu'ont rencontrés divers gouvernements — et je ne parle pas spécialement du gouvernement actuel, mais plutôt de tous les gouvernements que nous avons eus au cours de notre histoire — découlent principalement de l'exercice des responsabilités de ministres de la Couronne. Ces derniers exercent le pouvoir exécutif. Ils prennent des décisions sur les nominations et les marchés publics. Ils doivent juger en qualité d'arbitres les différents intérêts contradictoires dont doit tenir compte le gouvernement. Les législateurs — c'est-à-dire les députés de la Chambre des communes et les sénateurs — n'exercent pas ce pouvoir exécutif. La proposition que nous examinons en priorité concerne essentiellement les responsabilités des parlementaires en tant que législateurs, et non pas en tant que ministres potentiels de la Couronne ou conseillers privés.

N'avez-vous pas l'impression que nous mettons la charrue avant les boeufs? Ne vaudrait-il pas mieux parler d'abord des obligations déontologiques additionnelles ou d'un éventuel code déontologique pour les ministres de la Couronne, au lieu de mettre l'accent sur les parlementaires?

Je ne suis pas en train de vous dire qu'il n'est pas essentiel d'élaborer un code de déontologie pour les sénateurs. Nous pourrions examiner l'opportunité d'un tel code. Pour le



and some of us might as well, and I think it was raised in our debate on the motion of the government in the Senate — that we would really be putting all of the emphasis where the problem is not as acute as it is at the cabinet level. How do you address that in terms of establishing the right priority in the right place?

**Senator Carstairs:** One already exists and the other does not exist. There is already a code of conduct for ministers, as you are well aware. The Prime Minister has tabled that code of conduct for ministers in both Houses of Parliament. What does not exist at this level but what does exist at all of the provincial government levels is a code of conduct for MLAs, MHAs, MNAs, whatever they may be called from place to place. That impacts on the activities of legislators in those particular provinces.

The ethics of ministers is the direct responsibility of the Prime Minister and I believe it should be his direct responsibility. He hires and fires ministers, or tells them he no longer has need of their particular service. Their code is one that should be stricter and is stricter than the one that is being suggested for members of the House of Commons and the Senate.

I do think that it is extremely important for the purposes of accountability and transparency in this nation that members of the House of Commons and the Senate do have a code of conduct that the people of this country can point to and say, "This is my MP. This is my senator. These are the rules by which that person must respond to me as a taxpayer in this country, clearly identified and clearly defined."

**Senator Joyal:** Do you not agree that the major problem and criticism with the code of conduct in relation to the ministers is that the ethics commissioner is responsible to the Prime Minister and not to the House of Commons? It has been voiced from many quarters that the ethics commissioner responsible for the implementation of the code of conduct should be answerable to the House of Commons, even though, as you properly said, the executive privileges are vested with the Prime Minister and he should be the one to decide in the last resort if he still has confidence in one minister or another, depending on the particular circumstances.

The major criticism was centred on the status of the ethics commissioner in relation to the code of conduct of the ministers and not the MPs. The first problem is to recognize that, before we give the impression that there is no code of conduct for parliamentarians. There is a code of conduct for parliamentarians. There are various provisions, as you know, in the rules of the Senate. There are various provisions in the

gouvernement, il est opportun d'ouvrir un débat sur la question. Il est possible que le public ait l'impression — et même certains d'entre nous, comme nous l'avons peut-être vu dans le cadre du débat tenu au Sénat sur la motion du gouvernement — que nous comptons mettre l'accent sur un groupe qui pose moins problème que les membres du Cabinet. Comment pourra-t-on donc s'assurer d'établir les bonnes priorités au niveau de l'application de ces mesures d'éthique?

**Le sénateur Carstairs:** C'est-à-dire qu'il existe déjà un code pour l'un des groupes, alors que pour l'autre, il n'y en a pas. Comme vous le savez très bien, les ministres de la Couronne sont déjà visés par un code de déontologie. Le premier ministre a déposé ce code de déontologie à l'intention des ministres aux deux Chambres du Parlement. Ce qui n'existe pas au niveau fédéral mais ce dont toutes les administrations provinciales se sont dotées, c'est un code de déontologie à l'intention des membres des assemblées législatives, le nom de ces assemblées étant différent d'une région à l'autre. Ce code concerne les activités des législateurs des provinces concernées.

La conduite des ministres relève directement de la responsabilité du premier ministre, et je trouve cela parfaitement normal. C'est à lui qu'incombe la responsabilité de recruter et de congédier les ministres, ou de leur dire qu'il pourra désormais se passer de leurs services. Le code qui les vise devrait être plus strict et est effectivement plus strict que celui qui est proposé pour les députés de la Chambre des communes et les sénateurs.

Par contre, pour favoriser la responsabilisation et la transparence au Canada, j'estime qu'il est extrêmement important que les députés et les sénateurs soient visés par un code de déontologie, et que les citoyens de ce pays puissent se dire: «Voilà mon député, ou voilà mon sénateur, et en tant que contribuable canadien, j'ai le droit de m'attendre à ce que les règles auxquelles ceux-ci devront se conformer soient claires et bien définies.»

**Le sénateur Joyal:** Ne pensez-vous pas que le grand problème du code de déontologie visant les ministres — et c'est cet aspect-là qui a suscité le plus de critiques — c'est que le commissaire à l'éthique relève du premier ministre, plutôt que de la Chambre des communes? Nombreux sont ceux qui ont déclaré que le commissaire à l'éthique qui est chargé de faire appliquer le code de déontologie devrait relever directement de la Chambre des communes, même si, comme vous l'avez très bien expliqué, c'est le premier ministre qui est investi du pouvoir exécutif et que c'est lui donc qui doit déterminer en définitive s'il peut toujours faire confiance à l'un ou l'autre ministre, selon les circonstances.

La principale critique formulée à cet égard concernait le statut du commissaire à l'éthique par rapport à l'application du code de déontologie aux ministres et non aux députés. Il convient dans un premier temps de reconnaître cette réalité, avant de donner l'impression qu'il n'existe aucun code de déontologie visant les parlementaires. Il existe un tel code. Comme vous le savez, le Règlement du Sénat comporte plusieurs dispositions touchant la



Parliament of Canada Act. There are provisions in the Criminal Code that our colleagues have raised and have invited us to consider. That is welcome.

There are rules that apply to parliamentarians in a much more stringent way than there have ever been to ministers in the past. As you know, the problem was with that code of conduct. It was not published for ministers; it was something that was between the Prime Minister and ministers. Parliament and the public had nothing to do with it. That seems to be the priority problem to address, even though the other could be reviewed. It is timely for Parliament at a certain point to review the ethical obligations of the members of the Senate. That is part of our regular good housekeeping. Should we not address first the very problem that has been the object of criticism and cynicism in public opinion generally, through the various governments that we have known? I am not against focusing on the present government. If we could go through the history of governments in Canada, we will see there have always been problems here and there.

If we want to address the root of that cynicism, should we not concentrate on that first aspect while we do the other? We could do both of them. However, we must understand where the immediate priorities are.

**Senator Carstairs:** My own priorities are somewhat different from yours. My immediate priority is providing the accountability and transparency for all members who sit in either chamber of this Parliament, whether it be the House of Commons or the Senate.

Remember that ministers are also either members of one chamber or the other, although in our chamber it is generally only one. The fact that the ethics commissioner will now report to Parliament not only on the parliamentary code but also on the ministerial code will go a long way.

The code of conduct for ministers has now been tabled. The public is now aware of what that code entails, that that code sets a higher standard and should always set a higher standard for — for lack of a better word — those who serve as just members of either chamber. All will already address the problems that you have raised.

There is, however, in my view, a much bigger problem. As you know, I have been a member of a provincial legislature, where there was a clearly defined code of conduct. There was disclosure. At the commencement of each session, which happened once a year, within 15 days, I had to disclose my interests and, in the Province of Manitoba, my spousal interests.

conduite des sénateurs. Il en va de même pour la Loi sur le Parlement du Canada. Et il existe également les dispositions du Code criminel dont nous parlaient nos collègues et qu'on nous invite maintenant à réexaminer. C'est une invitation qui me semble tout à fait appropriée.

En réalité, les parlementaires sont assujettis à des règlements qui sont beaucoup plus stricts que ceux qui visaient les ministres précédemment. Comme vous le savez, le vrai problème était le code de déontologie. Celui qui visait les ministres n'était pas publié; c'était entre le premier ministre et ses ministres. Le Parlement et le public n'avaient rien à voir là-dedans. Cela semble être le problème à traiter en priorité, même s'il serait possible d'examiner les autres règlements également. À un moment donné, il devient opportun pour le Parlement d'examiner les obligations déontologiques des membres du Sénat. Cela fait partie du suivi qu'il convient de faire régulièrement. Mais n'est-il pas plus urgent de s'attaquer au problème qui a donné lieu à tant de critiques et de cynisme de la part du public au cours des années où nous avons eu différents gouvernements? Encore une fois, je ne parle pas du gouvernement actuel. Il suffirait de revoir l'histoire des divers gouvernements au Canada pour constater qu'il y a toujours eu des problèmes ici et là.

Si nous souhaitons supprimer la cause de ce cynisme, ne vaudrait-il pas mieux s'attaquer tout d'abord à ce premier élément tout en examinant l'autre volet de la question? Il serait possible de faire les deux. Mais il me semble bien important de savoir quelle doit être notre grande priorité dans l'immédiat.

**Le sénateur Carstairs:** Disons que mes priorités sont un peu différentes des vôtres. Pour moi, la grande priorité dans l'immédiat est de prendre des mesures afin de favoriser la responsabilisation et la transparence, et ce à l'égard de tous les membres qui siègent à l'une ou l'autre Chambre du Parlement, c'est-à-dire à la Chambre des communes ou au Sénat.

Rappelez-vous que les ministres sont également membres de l'une ou l'autre Chambre, bien qu'au Sénat, il n'y ait généralement qu'un seul ministre. Le fait que le commissaire à l'éthique relèvera désormais du Parlement pour l'application non seulement du code parlementaire mais du code ministériel devrait à mon avis grandement améliorer le système actuel.

Le code de déontologie visant les ministres a déjà été déposé. Les citoyens sont maintenant au courant des dispositions du code et du fait que ce code exige et devra toujours exiger le respect de normes plus élevées, si je puis dire, par les ministres, comparativement aux personnes qui siègent à titre de simples députés ou de sénateurs. Ces deux codes permettront à mon avis de régler les difficultés que vous avez soulevées.

Par contre, il existe un problème bien plus grave. Comme vous le savez, j'ai déjà été membre d'une assemblée législative provinciale qui appliquait un code de déontologie bien défini. Les membres de l'assemblée législative étaient tenus de déclarer leurs intérêts. Au début de chaque session, c'est-à-dire une fois par an, je devais dans un délai de 15 jours déclarer tous mes intérêts et — puisque c'est cela qui est prévu dans la province du Manitoba — ceux de mon époux.

I think it is a positive way to say to the public, "I am here to represent you. I am confident that you should know my assets and liabilities, should they exist. You should know that I am not going to do things which are in my best interest, but perhaps not in the interests of those of you who have elected me to serve."

**Senator Joyal:** I personally have no reservations about reviewing the ethical obligations of senators. As I said, it is a process of good housekeeping for a house of Parliament that has a responsibility to legislate to be sure that Canadians can trust the majority of the members. As you know, we might have all kinds of rules, but there is still the possibility that everyone might not respect those rules. There must be a mechanism to ensure the respect of those rules. I think we all agree with that.

My preoccupation is to ensure that when we are devising or reviewing a proposed code, as the government has tabled in this motion, we do recognize the specific characteristics of both Houses of Parliament. I think that the Milliken-Oliver report, as much as it had the right approach in terms of reviewing the rules of both Houses and adapting those rules to include the additional obligations that might be placed on anyone being sworn in as a senator, I think that has to be done in full respect of the separation of both houses to ensure that the Senate maintains its independence from the other place and from the executive government.

The Senate must maintain its capacity to review legislation. The Senate receives legislation from the other place and must exercise an independent scrutiny of it. To maintain that capacity to exercise independent scrutiny, its internal institutions must be under its own control; otherwise, it would be easy for the other house or the executive government to direct the work of the Senate.

I think one of the major recommendations of the Oliver-Milliken report was to keep the rules of both houses separate, in relation to ethics. That is a fundamental difference between the Milliken report and what the proposed motion contains, and I think if we are to come back to the letter and spirit of the Oliver-Milliken report, we must make it very clear in our discussion that the Senate must remain in control of its own rules. When I say remain in control of its own rules, I mean the Senate should not only have its own code and its own committee to review implementation, but it must remain in control of its ethics commissioner, because we are working in a bicameral Parliament.

The situation at the provincial level is different. There is not a single province in Canada that operates with two chambers. As you will remember, the last one was Quebec, which abolished its legislative council in 1968. That was the end of bicameralism at the provincial level.

En ce qui me concerne, c'est une façon très positive de dire aux citoyens: «Je suis là pour vous représenter. J'estime que vous devriez connaître l'étendue de mon actif et de mon passif, s'ils existent. Vous devriez avoir la garantie que je ne ferai jamais rien qui soit dans mon intérêt mais peut-être pas dans l'intérêt de vous qui m'avez élu.»

**Le sénateur Joyal:** Personnellement, je ne suis pas du tout opposé à l'idée de réexaminer les obligations des sénateurs en matière d'éthique. Comme je vous l'ai déjà dit, cela fait partie du suivi normal que doit assurer une Chambre du Parlement ayant la responsabilité d'adopter des lois afin de s'assurer que les Canadiens puissent faire confiance à la majorité de ses membres. Comme vous le savez, on a beau adopter toutes sortes de règlements, il est toujours possible que tous ne les respectent pas. Il faut donc un mécanisme qui permettra de garantir le respect de ces règlements. Je pense que nous sommes tous d'accord là-dessus.

Pour ma part, je tiens surtout à m'assurer qu'au moment de définir ou d'examiner un projet de code, comme celui qui dépose le gouvernement de par cette motion, nous tenons bien compte des caractéristiques particulières des deux Chambres du Parlement. À mon avis, même si le Comité Milliken-Oliver avait la bonne approche, en ce sens qu'il a examiné les règlements des deux Chambres en cherchant à les adapter de façon à prévoir des obligations additionnelles qui pourraient être confiées à une personne nommée au Sénat, je pense qu'il faut absolument respecter le principe de la séparation des deux Chambres afin que le Sénat puisse maintenir son indépendance par rapport à la Chambre des communes et à l'organe exécutif.

Le Sénat doit absolument conserver sa capacité d'étudier les lois. Le Sénat reçoit les lois de l'autre endroit et doit être à même de les examiner de façon indépendante. Afin de maintenir sa capacité d'examen dépendant des lois, ces institutions doivent être contrôlées par lui; autrement, la Chambre des communes ou l'organe exécutif pourrait facilement diriger le travail du Sénat.

L'une des principales recommandations du rapport Oliver-Milliken était de s'assurer que les règlements en matière d'éthique des deux Chambres du Parlement restent complètement distincts. Voilà une différence fondamentale entre le rapport Milliken et ce que propose la motion du gouvernement, et si nous souhaitons respecter l'esprit et la lettre du rapport Oliver-Milliken, nous devons absolument insister sur la nécessité que le Sénat continue d'être maître chez lui en ce qui concerne la définition de son Règlement. Quand je dis qu'il doit continuer d'être maître chez lui, je veux dire par là que le Sénat doit non seulement élaborer son propre code et créer son propre comité pour examiner l'application de ce code, mais qu'il doit pouvoir contrôler son propre commissaire à l'éthique, puisque nous faisons partie d'un Parlement bicaméral.

La situation au niveau provincial est différente. Aucune province du Canada n'a un système bicaméral. Vous vous souviendrez peut-être que la dernière province à en avoir était le Québec, qui a aboli son conseil législatif en 1968. Voilà qui a mis un terme au bicaméralisme au niveau provincial.



At the federal level, we operate under the principle of a bicameral system, as do all the federations in the world. We are not unique; in fact, we are in the institutional line with all major democracies in the world. We have to maintain that separation, in my opinion, between the two houses, so we can continue to exercise our constitutional duty.

**Senator Carstairs:** I do not think there is any question that the government has recognized that there is definitely a need for Senate business to be conducted in the Senate, and House of Commons business to be conducted in the House of Commons.

With respect to the concept of whether each chamber should have its own ethics commissioner, I hope you will look at the fact that there are instances in which we have feet in both houses, so to speak. My own example is obviously one where I would be subject to the broader powers of the ethics commissioner to investigate ministers. If we had one ethics commissioner dealing with public office holders and members of the House of Commons, and another dealing with senators, I would kind of land somewhere in the middle, because I am both.

I also think of the difficulty that might transpire for someone who comes from the other place to our chamber. The ethic violation that is raised may have actually occurred when the individual was in the other place, but now that individual sits in the Senate. Which ethics commissioner will deal with this particular problem?

That is why, although I listened very carefully to a number of senators who indicated the need for a stand-alone ethics commissioner, I am not yet convinced that we need a stand-alone commissioner. I do think we need a stand-alone committee, and I certainly believe that senators should be responsible for senators and that members of the House of Commons should be responsible for members of the House of Commons. As to whether this cannot come under one umbrella, I am of the view that it can. However, that is exactly the question you must study in your deliberations. You will go into it in more detail. You may come to a different conclusion.

**Senator Joyal:** On that, I would like to draw your attention to your particular status. You are indeed in a very special position, taking into account that you are not only one among equals, as all senators are, but you have an additional responsibility as a Privy Councillor in the present government and you give advice to the government in that capacity.

I must draw your attention to the fact that you are not responsible in the Senate, because we cannot defeat you in the house, as a minister of the Crown. It did happen, once upon a time, that a senator was a member of cabinet or that a senator was a Privy Councillor. In no way, shape or form does the Senate have the capacity to censure that minister on the basis of his or her

Au niveau fédéral, nous avons effectivement retenu le principe du bicaméralisme, comme c'est le cas d'ailleurs de toutes les fédérations du monde. Nous ne sommes pas uniques. Nos institutions ressemblent à celles de toutes les grandes démocraties du monde. Donc, à mon avis, il faut bien maintenir cette séparation entre les deux Chambres, pour que nous puissions continuer d'exercer nos fonctions constitutionnelles.

**Le sénateur Carstairs:** Pour moi il est clair que le gouvernement a reconnu que les affaires du Sénat relèvent de la responsabilité du Sénat alors que les affaires de la Chambre des communes relèvent de la responsabilité de cette dernière.

Quant à savoir si chaque Chambre devrait avoir son propre commissaire à l'éthique, j'espère que vous tiendrez compte du fait que, dans certains cas, nous avons un pied dans chaque Chambre, si je puis dire. Dans mon cas, par exemple, je serais assujettie au pouvoir général du commissaire à l'éthique de faire enquête sur les ministres. Si nous avions un commissaire à l'éthique pour les titulaires de charges publiques et les députés de la Chambre des communes, et un autre commissaire à l'éthique pour les sénateurs, je serais prise entre les deux, parce que je suis à la fois titulaire de charge publique et sénateur.

Je songe aussi aux difficultés que cela pourrait présenter pour quelqu'un qui passe de la Chambre des communes au Sénat. Il est possible qu'une telle personne ait enfreint le code de déontologie au moment où elle était député à la Chambre des communes alors qu'elle est maintenant sénateur. À ce moment-là, quel commissaire à l'éthique sera appelé à s'en charger?

C'est pour cette raison que, même après avoir écouté attentivement les arguments de certains sénateurs qui ont insisté sur la nécessité de créer un commissaire à l'éthique indépendant pour le Sénat, je ne suis pas vraiment convaincue que ce soit nécessaire. À mon avis, il faut un comité distinct au Sénat, et je suis tout aussi d'accord pour dire que ce sont les sénateurs qui doivent être responsables des sénateurs, tout comme les députés de la Chambre des communes doivent être responsables des députés de la Chambre des communes. Quant à savoir si cette responsabilité pourrait être assumée par un seul commissaire, j'estime personnellement que ce serait possible. Mais c'est justement sur cette question que vous devrez vous pencher dans le cadre de vos délibérations. Vous pourrez l'examiner plus en profondeur, et il est possible que vos conclusions soient différentes.

**Le sénateur Joyal:** À cet égard, je tiens à attirer votre attention sur certains aspects de votre statut. Votre situation est un peu particulière, effectivement, puisque non seulement vous êtes, en tant que sénateur, l'égale de tout les autres sénateurs, mais vous avez une responsabilité supplémentaire en tant que conseillère privée au sein du gouvernement actuel, qui vous amène à dispenser des conseils au gouvernement.

Cependant, je me permets de vous signaler que vous n'êtes pas responsable au Sénat, puisque nous n'avons pas la possibilité de voter contre vous, en tant que ministre de la Couronne, et ce faisant, de vous faire perdre votre poste. Il est déjà arrivé qu'un sénateur fasse partie du Cabinet ou soit conseiller privé. Mais j'insiste sur le fait que le Sénat n'a aucunement la capacité de



estimates, if you happen to have the responsibility for a budget. You could just be a minister of the state and have no specific budgetary responsibility; however, if you are a minister with a budget, the Senate cannot veto or censure you.

It remains the privilege of the executive and the ethics commissioner responsible for the ethics rule pertaining to ministers of the Crown to study any complaints in relation to the exercise of your responsibility. Even though the ethics commissioner came to the conclusion that you were in breach of those ministerial ethics rules or cabinet rules, the Senate would not be in a position to censure you on your budget. You would remain the responsibility of the Prime Minister.

I am laughing because I have no doubt that you are a very honest and fully competent person, but it is the principle that is at stake.

**The Chairman:** I hesitate to interrupt you but it has been pointed out to me that Senator Kinsella, who is next on the list of questioners, has a scroll meeting in 10 minutes. Could you complete your question quickly now, and perhaps we can hear the answer later?

**Senator Joyal:** I had finished my question.

**Senator Kinsella:** Minister, when I look at proposed initiatives, whether legislative or policy, I try to understand what is in the mind of the government, that is, what it believes it is fixing with the given initiative. What is it that the government thinks is broken, and could you give some examples?

**Senator Carstairs:** I do not think the government thinks anything is broken. I think the government is saying, very clearly, that the time has come in the measure of Canadian politics where there must be greater accountability and greater transparency. That accountability and transparency has been enunciated clearly in the provinces of this country but it has not been enunciated clearly within the House of Commons and the Senate.

This is not the first time that parliamentarians have chosen to examine this issue. If one goes back into the history of this, Allan MacEachen certainly raised it as a point of discussion back in 1973. The Stanbury-Blankhearn committee report came forward at the request of parliamentarians that they study whether some kind of accountability or transparency mechanism should be put in place. The Oliver-Milliken report was the same. Should there be some form of accountability and transparency? I think many of them took their lead from what was happening in the provinces and from the reaction of the public in those provinces who were saying, "This is a good idea. We like the fact that our parliamentarians have this transparency so that we can examine, should we choose."

voter une motion de blâme contre un ministre à cause du budget ou des prévisions budgétaires qu'il a présentés, si ce ministre a des responsabilités budgétaires. Il est possible qu'il s'agisse d'un ministre d'État n'ayant aucune responsabilité budgétaire précise; mais si à titre de ministre, vous administrez un budget, le Sénat n'est pas habilité à opposer son veto à la mesure que vous proposez ou à voter une motion de blâme contre vous.

Seul l'organe exécutif et le commissaire à l'éthique responsable du code de déontologie visant les ministres de la Couronne sont habilités à instruire toute plainte déposée concernant l'exercice de vos fonctions. Même si le commissaire à l'éthique concluait dans votre cas à une violation du code de déontologie des ministres ou des règlements visant le Cabinet, le Sénat ne serait pas en mesure de voter une motion de blâme contre vous à propos de votre budget. Vous continueriez à relever directement de la responsabilité du premier ministre.

Si je ris, c'est parce que je ne doute aucunement de votre honnêteté et de vos compétences, mais le principe en jeu dans ce contexte est bien important.

**La présidente:** J'hésite à vous interrompre, mais on m'a signalé que le sénateur Kinsella, qui est le prochain intervenant à une réunion dans 10 minutes pour la préparation de la minute. Pourriez-vous rapidement conclure votre question, et peut-être pourrions-nous obtenir la réponse plus tard?

**Le sénateur Joyal:** J'avais déjà terminé ma question.

**Le sénateur Kinsella:** Madame la ministre, quand je suis appelé à étudier des mesures qui sont proposées, qu'elles concernent des lois ou des politiques, j'essaie de comprendre l'intention du gouvernement, c'est-à-dire le problème qu'il espère régler en prenant l'initiative concernée. En l'occurrence, quel est le problème que le gouvernement espère régler par l'entremise de ces mesures, et pourriez-vous nous en donner des exemples?

**Le sénateur Carstairs:** À mon avis, il ne s'agit pas pour le gouvernement de régler un problème. Le gouvernement indique tout simplement, de par ce train de mesures, que le moment est venu d'assurer sur la scène politique canadienne une plus grande responsabilisation et une plus grande transparence. Les divers éléments de cette responsabilisation et de cette transparence ont été clairement définis par les diverses provinces du Canada, mais on ne peut pas en dire autant pour la Chambre des communes et le Sénat.

Ce n'est d'ailleurs pas la première fois que les parlementaires aient cru bon d'examiner la question. Si on remonte un peu dans l'histoire, on se souviendra qu'Allan MacEachen a soulevé la question en 1973. Et c'était à la demande des parlementaires que le Comité Stanbury-Blankhearn a été chargé d'examiner l'opportunité de mécanismes de responsabilisation ou de transparence. Il en était de même pour le rapport Oliver-Milliken. Faut-il un mécanisme de responsabilisation et de transparence? Eh bien, je pense que bon nombre d'entre eux se sont fondés sur ce qui se produisait dans les provinces et sur la réaction des citoyens de ces provinces, qui disaient: «C'est bien. Nous aimons bien l'idée que nos parlementaires aient une obligation de transparence pour que nous puissions examiner ce qu'ils font, si cela nous semble opportun.»

I must say that in my province it was rarely examined. It was available at all times for anyone. I once asked my clerk how many times anyone had gone in and pulled my file, and I think it was two or three times in the eight years I sat there. However, anyone could go ahead and do that examination if they chose to do so.

**Senator Kinsella:** Minister, I think Senator Joyal is on to something. There are examples of abuse of power by ministers over the years in varying governments. Can you give a concrete example where something is not transparent already? I like to deal with concrete examples. I have no difficulty dealing with the theoretical, but let us be practical. Can you give some examples?

I am not asking you to name names, but in a descriptive sense, I would like to understand what we are attempting to fix. Unless we know what we are trying to fix, we may be coming up with, to use a medical model, the wrong cure. What exactly is the problem we are trying fix?

**Senator Carstairs:** For many senators, it is the question of whether they are conducting their affairs in a fully ethical and honourable fashion. I will give you a very concrete example, because it pertains to me.

When I first came to the Senate, I was asked to attend a major fundraising engagement to raise funds for a research centre at the University of Manitoba. I put together the Prairie Action Foundation, which has been successful in raising \$5 million to maintain research on family violence right across the Prairies. I had the help of a great many other people in achieving this. However, some question was raised because this agency we were funding was also receiving some government funding. Was it appropriate for me to be raising money on the part of this group of people? I believed it was totally acceptable for me to raise monies for this organization. However, others questioned whether it was.

I would have liked to have had a system whereby I could have gone to an ethics commissioner and said, "This is what I am doing. I would like a statement from you, a letter, a document or something, which indicates to me that my behaviour is absolutely acceptable within the rules and the conduct of the Senate."

**Senator Kinsella:** The minister is drawing our attention, honourable senators, to section 14 of the Parliament of Canada Act. In the example she gives, I think any common-sense person would say, "Of course the senator ought to be doing voluntary work." Interpretations of section 14 of the Parliament of Canada Act giving any kind of meaning that that would not be totally

Je dois dire que dans ma province, l'information recueillie était rarement examinée. Elle était toujours à la disposition de ceux qui voulaient l'examiner. J'ai demandé une fois à mon greffier combien de fois l'information dans mon dossier personnel avait été examinée, et il m'a répondu que cela s'était produit deux ou trois fois en huit ans que j'étais députée. Par contre, quiconque voulait accéder à cette information avait la possibilité de le faire.

**Le sénateur Kinsella:** Madame la ministre, à mon avis, le sénateur Joyal a raison. Au fil des ans, sous différents gouvernements, nous avons eu des exemples d'abus de pouvoir de la part de ministres. Mais pourriez-vous me donner un exemple concret d'une situation où il y aurait un manque de transparence? J'aime bien les exemples concrets. Je veux bien qu'on me parle de théorie, mais en l'occurrence, je trouve préférable de s'intéresser aux détails pratiques. Êtes-vous en mesure de nous donner des exemples?

Je ne vous demande pas de nommer des noms mais peut-être pourriez-vous nous faire une petite description du genre de problème qui a pu surgir et que nous cherchons à régler par le biais de ces mesures. À moins que nous ne sachions quel problème nous cherchons à régler, nous risquons, si je peux me permettre une analogie médicale, de proposer le mauvais remède. Quel est le problème précis que nous cherchons à résoudre?

**Le sénateur Carstairs:** Pour bien des sénateurs, il s'agit de savoir s'ils mènent leurs affaires d'une manière honorable et conforme à l'éthique. Je vais vous donner un exemple très concret, puisqu'il me concerne personnellement.

Peu de temps après mon arrivée au Sénat, on m'a invitée à une importante activité de financement en vue de réunir des fonds pour un centre de recherche à l'Université du Manitoba. C'est ainsi que j'ai mis sur pied le Prairie Action Foundation, qui a réussi à réunir 5 millions de dollars pour les recherches sur la violence familiale dans toute la région des Prairies. J'ai bénéficié de l'aide de beaucoup de gens pour mener à bien ce projet. Cependant, il y a eu une certaine interrogation à un moment donné parce que cet organisme que nous finançons recevait également des crédits gouvernementaux. Était-ce approprié que je réunisse des fonds au nom de ce groupe de personnes? Eh bien, dans mon esprit, il était tout à fait acceptable que je participe à des activités de collecte de fonds au nom de cet organisme. Mais d'autres avaient des doutes à cet égard.

Par conséquent, j'aurais aimé à l'époque que nous ayons en place un régime qui m'aurait permis de m'adresser à un commissaire en éthique en lui disant: «Voilà ce que je fais; j'aimerais que vous me prépariez une déclaration, une lettre, un document ou quelque chose qui précise que ma conduite est tout à fait acceptable et conforme aux règlements et aux directives du Sénat.»

**Le sénateur Kinsella:** Honorables sénateurs, la ministre attire notre attention sur l'article 14 de la Loi sur le Parlement du Canada. Dans l'exemple qu'elle cite, la réaction d'une personne censée serait de dire: «Bien sûr, le sénateur devrait faire du bénévolat.» Pour moi, toute interprétation de l'article 14 de la Loi sur le Parlement du Canada qui présenterait cette activité comme



acceptable I, quite frankly, would find to be foolish interpretations. That problem can be dealt with directly and upfront in a very surgical manner.

Let me say I am intrigued by the issue Senator Joyal raised. I think it is fundamentally important to us. I find transparency in these things to be somewhat metaphysical in terms, but abuse of power I find concrete and hands on. I think that we want to be careful that we do not mix apples and oranges.

**Senator Kroft:** I want to touch on a few of points raised in Senator Carstairs' presentation. I do not know if I will have another opportunity to deal with this while she is here.

The provinces have many rules. I do not want to draw any inappropriate comparisons, but I think we would all agree that, if you look at the issue of public confidence as it relates to the conduct of several provincial legislatures in the country as compared to the federal legislature, the fact that there is a code in place has not provided citizens of provinces with any greater protection or relief from cynicism or inappropriate action by members of those legislatures. I would think that the culture and the tradition of conduct in this place stands well above that. I am not speaking of every province, but I can all think of a number of examples where, if there are codes in existence, they have not done anything more than what our processes and culture have done.

You raised the issue of disclosure, and that is something that personally troubles me a great deal. I want to deal with to the fundamental question of disclosure and what we mean by disclosure, that is, what is to be disclosed and the purpose of that disclosure.

My experience has been much longer in the corporate world and the world of non-profits than it has been in this place, but the concept of disclosure, as I have understood it, has been to disclose all of those activities or interests which may give rise to questions of disclosure. Typically, in a corporate setting, you list other directorships or other interests. You do those in textual fashion, not an accounting fashion. Someone is alerted that you have an interest or some sort of connection somewhere else. I find that totally appropriate, and I have conducted myself in that way since I came here. I took advice. I found out what was appropriate, and I put it on record with counsel, but more importantly, on my CV. Whatever I do is there in terms of what interests people own, what directorships they have, what connections they have with profits, non-profits or anything else. It is all on the record.

What it really comes down to in those matters is the convenience of putting this information all in one place. It would take someone about an hour or two at a computer, perhaps

étant inacceptable serait, à mon avis, parfaite absurde. Mais il y a moyen de régler ce problème de façon directe, transparente et précise.

Permettez-moi de dire que le point soulevé par le sénateur Joyal m'intrigue. À mon avis, il revêt une importance fondamentale pour nous tous. Pour moi la transparence est une notion quelque peu métaphysique, mais l'abus de pouvoir est quelque chose de bien concret et de bien clair. Il faut donc éviter à mon avis de mélanger les torchons et les serviettes.

**Le sénateur Kroft:** Je voudrais aborder certains des points soulevés par le sénateur Carstairs dans son exposé. Je ne sais pas si j'aurai une autre occasion d'en parler avant qu'elle ne nous quitte.

Les provinces ont de nombreuses règles. Je ne voudrais pas établir des comparaisons inopportunes, mais je pense que nous serions tous d'accord pour dire que s'agissant de la confiance du public dans le comportement des députés de plusieurs assemblées législatives provinciales au Canada, par opposition au Parlement fédéral, le fait qu'il existe un code de déontologie n'a permis ni de mieux protéger les citoyens de ces provinces contre l'éventuel incohérence des membres de leurs assemblées législatives, ni de réduire leur cynisme. Je dirais que la culture et les traditions du Sénat nous placent à un niveau bien supérieur. Je ne parle pas de toutes les provinces, mais j'ai en tête plusieurs exemples de codes qui, même lorsqu'ils existent, n'ont rien apporté de plus que ce que nous avons pu établir ici grâce à nos propres procédures et à notre culture.

Vous avez soulevé la question de la divulgation, et j'avoue que c'est quelque chose qui me trouble beaucoup. J'aimerais donc aborder directement la question fondamentale de la divulgation ou de la déclaration d'intérêts, et ce que nous entendons par là — c'est-à-dire, ce qu'il faut déclarer et l'objet d'une telle déclaration.

Il est vrai que j'ai plus d'expérience du milieu des affaires et des organismes à but non lucratif que de la façon de faire au Sénat, mais la notion de divulgation, telle que je l'ai toujours comprise, désigne le fait d'avoir à déclarer toutes les activités ou intérêts qui peuvent donner lieu à des questions de divulgation. Si vous travaillez pour une compagnie, vous devrez normalement déclarer dans quelles sociétés ou compagnies vous occupez un poste d'administrateur ainsi que vos autres intérêts. Mais cette information est présentée sous forme de texte, et non sous forme de bilan. C'est une façon de prévenir le public que vous avez certains intérêts ou certains liens avec d'autres personnes ou d'autres groupes. Je trouve cela tout à fait approprié, et c'est ce que j'ai toujours fait depuis que je suis au Sénat. J'ai obtenu des conseils. Cela m'a permis de savoir ce qui serait approprié, et toute cette information a été préparée en bonne et due forme avec mon conseiller, et surtout inscrite sur mon CV. Ainsi tout ce que je fais, qu'il s'agisse de mes intérêts, des compagnies dont je suis administrateur, de mes liens avec des sociétés à but lucratif ou des groupes à but non lucratif est accessible au public.

Ce qui compte vraiment dans ce contexte, c'est la facilité avec laquelle on peut réunir toute cette information en un seul lieu. Le fait est qu'il faudrait passer une heure ou deux devant son



with the help of a law office, to compile a complete picture of everyone's interests. We are not dealing with secret information here.

What bothers me is when we get to disclosure. You talked about assets and liabilities, and the whole concept about quantitative disclosure of assets and liabilities. It absolutely defeats me to know the purpose of that information. I can understand if there is an allegation. If there is a problem, a committee of the Senate might require an investigation that, in a specific case, would require questions.

However, what is gained by having a person put down all of his or her assets and liabilities, other than adding to the voyeuristic entertainment of members of the media? We all know you can forget things in this world.

What is the purpose? Do you draw a conclusion if someone has many liabilities and fewer assets? Do you draw a conclusion that someone is a higher risk because he or she is more vulnerable? Is an implication drawn if someone has many more assets than liabilities — that they have some way of being immune to their responsibility, or that there must be something suspicious about them because they have so much?

I have thought about this a great deal. I have looked at it in practice. I have gathered all this information, not in the light of an individual case where there has been an allegation, but from the perspective of considering what you would do with it. What does it tell you? What do you know about that person that you would not know by saying he or she is a director of this or that company, or this or that non-profit organization? I have no problem with knowing that. What will all the numbers add? Who will be judged? How does that particular kind of transparency, which I would consider, as I say, nothing less than voyeuristic, lead to a greater understanding or confidence on the part of the Canadian people?

**Senator Carstairs:** The quantities would have to be significant to lead to a difference in policy. If we are talking about very small share quantities or very small dollar amounts, the knowledge can be nothing but voyeuristic.

**Senator Kroft:** The request is that you provide all income sources.

**Senator Carstairs:** I think that there are some circumstances where a public policy issue is being discussed where it may be of value to know if a conflict of interest exists among those parliamentarians making that decision.

I will give a very specific example. You will recall some years ago the government of the province of Manitoba decided to purchase Inter-City Gas. You also know that my husband was the vice-president and corporate solicitor of Inter-City Gas at that

ordinateur, éventuellement avec l'aide d'un cabinet d'avocats, pour rassembler des informations complètes sur les intérêts de tout le monde. Il ne s'agit pas ici de renseignements secrets.

C'est au niveau de la divulgation de l'information personnelle que j'ai certains doutes. Vous avez parlé d'actif et de passif, et de toute la notion d'information quantitative relative à l'actif et au passif. Je n'arrive absolument pas à comprendre pour quelle raison il faudrait fournir de tels renseignements. Je pourrais comprendre que ce soit justifié en cas d'allégations. Si un problème surgissait, un comité sénatorial pourrait avoir à faire enquête, auquel cas il serait nécessaire de poser des questions de ce genre.

Mais en quoi est-ce utile qu'une personne inscrive sur un papier la totalité de ses éléments d'actif et de passif, si ce n'est pour mieux distraire des journalistes voyeurs? Il arrive à tout le monde d'oublier des choses.

Quelle est donc l'utilité de cette information? Faut-il tirer certaines conclusions si une personne a beaucoup de dettes mais moins de biens? Faut-il conclure qu'une telle personne est plus à risque parce qu'elle est plus vulnérable? Faut-il supposer que si quelqu'un a plus de biens que de dettes, il est plus susceptible de ne pas bien s'acquitter de ses responsabilités, ou que ses biens sont suspects parce qu'il en a tellement?

Je dois dire que j'ai beaucoup réfléchi à la question. Je l'ai examinée lorsque j'étais encore en exercice. J'ai rassemblé toute cette information, non pas par rapport à un cas individuel où il y aurait eu des allégations, mais simplement dans le but de savoir ce qu'on pourrait vouloir en faire. Qu'est-ce qu'elle vous apprend cette information? Que pouvez-vous savoir sur l'intéressé que vous ne sauriez pas si on vous disait qu'il est administrateur de telle ou telle autre compagnie ou de tel organisme à but non lucratif? Je trouve normal que ce genre d'information soit divulguée. Mais qu'est-ce qu'on obtiendra de plus en y ajoutant des chiffres? Sur qui va-t-on porter un jugement? En quoi ce genre de transparence que je considère, encore une fois, comme répondant purement et simplement à un besoin de voyeurisme, permet-elle d'améliorer la compréhension des citoyens canadiens ou de renforcer leur confiance en nous?

**Le sénateur Carstairs:** Il faudrait que les éléments d'actif soient très importants pour donner lieu à un traitement différent. Si on parle de petites quantités d'actions ou de sommes minimes, on peut supposer que l'information serait fournie uniquement à des fins de voyeurisme.

**Le sénateur Kroft:** Oui, mais on demande aux intéressés d'indiquer toutes les sources de revenu.

**Le sénateur Carstairs:** En même temps, il y a des situations où on soulève une question d'intérêt public alors qu'il serait intéressant de savoir au départ si les parlementaires qui doivent prendre la décision en l'occurrence sont vraiment en situation de conflit d'intérêts.

Permettez-moi de vous en donner un exemple précis. Vous vous souviendrez qu'il y a quelques années, le gouvernement de la province du Manitoba a décidé d'acheter la société gazière Inter-City Gas. Vous savez aussi qu'à l'époque, mon mari était vice-

time. It was a very interesting situation. Clearly, I was not going to participate in a debate on the floor of the Manitoba legislature with respect to this particular company, and so declared my conflict of interest.

Interestingly enough, the question then even became whether I should be allowed to participate in Question Period, because most of the questions on any given day were about this particular transaction; and whether I should be allowed to remain in the chamber while those questions were being asked. The decision was ultimately made that I could remain in the chamber, but obviously I could not participate by asking any questions, which of course I did not intend to do.

**Senator Kroft:** To interrupt, because I think you have specifically not answered my question, I would have no difficulty, if there is spousal inclusion, of having it known that your husband was an official of Inter-City Gas or, indeed, if you had been a director, but not if the question involved your husband's salary from Inter-City Gas or your director's fee from Inter-City Gas. My concern relates to the accounting-based calculations. As presented, there would be disclosure of all income that may come this year, and that may be expected to come next year. My concern relates to all these numbers.

I have no difficulty with the fact of the relationship you describe. I believe that; I have done that; and that is how I have conducted myself. However, I do not think that the public would have been served one bit by knowing what you just described, if there were spousal inclusion. In the case of a senator or a parliamentarian, what would have been added to the public's knowledge and what fairness would there have been to the parties involved to say, "He is a director or officer of that company, fine, but, by the way, his salary last year was 'X' and there was a bonus." What would that add to the public's knowledge and to transparency?

**The Chairman:** Senator Kroft, before you go on too long, I just want to draw your attention to the proposed code on page 9, sections 24 and 25, where it reads that the ethics commissioner must prepare a disclosure summary based on the statement. Each summary will be on file. The summary is subject to the source and nature but not the value of incomes, assets and liabilities.

**Senator Kroft:** I draw your attention to page 8, section 22. You are talking about the public statement.

**The Chairman:** Yes.

président et avocat-conseil de cette même société. C'était une situation très intéressante. Évidemment, il était exclu que je participe au débat sur l'acquisition éventuelle de cette société gazière au sein de l'Assemblée législative du Manitoba, et j'ai donc déclaré mon conflit d'intérêts.

Ce qui est intéressant, c'est qu'à ce moment-là, les gens se sont demandé si je devrais même avoir le droit de participer à la période des questions, étant donné que la plupart des questions concernaient cette transaction; et si j'avais le droit de rester dans la salle pendant qu'on posait ces questions. Il a été décidé en fin de compte que je pourrais rester pendant qu'on posait des questions, mais qu'il était exclu que je participe au débat en posant des questions, ce que je n'avais pas du tout l'intention de faire.

**Le sénateur Kroft:** Je me permets de vous interrompre, parce que vous avez effectivement évité de répondre à ma question. Si l'on décidait de prévoir que les intérêts des époux doivent être déclarés, je serais tout à fait d'accord pour qu'on sache que votre mari a été cadre supérieur de la société gazière Inter-City Gas, ou que vous en aviez été administratrice; par contre, je n'aurais pas été d'accord s'il avait été question de divulguer le salaire que touchait votre mari chez Inter-City Gas ou les frais que vous touchiez en tant qu'administratrice de cette même société gazière. Ma préoccupation concerne la nécessité de présenter des calculs détaillés qui correspondent en réalité à une sorte de bilan. Selon les dispositions proposées, il faudrait divulguer la totalité du revenu qu'on pourrait s'attendre à toucher dans l'année, et même au cours de l'année suivante. Donc, ce qui m'inquiète, c'est l'obligation éventuelle d'avoir à fournir tous ces chiffres.

Je n'ai pas de mal à accepter que la nature de la relation que vous décrivez soit connue du public. Je suis tout à fait d'accord là-dessus; moi-même, j'ai fait la même chose, et je me suis toujours comporté ainsi. Par contre, je ne pense pas que le public aurait eu intérêt à savoir ce que vous venez de nous dire, si les règles prévoient que tous les intérêts de l'époux soient déclarés. Dans le cas d'un sénateur ou d'un parlementaire, en quoi est-ce que cela aurait aidé le public d'avoir accès à cette information et aurait-il été réellement utile que les intéressés puissent savoir qu'un tel a été administrateur ou cadre de telle entreprise, avec tel salaire et telle prime à la fin de l'année. En quoi est-ce indispensable que le public sache tout cela et peut-on dire que ce genre d'information favorise vraiment la transparence?

**La présidente:** Sénateur Kroft, avant que vous ne poursuiviez vos commentaires, je voudrais simplement attirer votre attention sur les articles 24 et 25 du projet de code qui se trouvent à la page 9, où il est prévu que le commissaire établit un sommaire à partir de la déclaration du parlementaire. Autrement dit, chaque sommaire sera gardé au bureau du commissaire. De plus, ce sommaire mentionne la source et la nature, mais non la valeur du revenu et des éléments d'actif et de passif qui sont déclarés par le parlementaire.

**Le sénateur Kroft:** Je me permets d'attirer votre attention sur l'article 22 à la page 8. Vous parlez du contenu de la déclaration publique.

**La présidente:** Oui.



**Senator Kroft:** However, in the proposed section 22, it must include income received, and entitled to receive, and all benefits.

**The Chairman:** It also reads that:

An interest in a partnership or corporation may be qualified in the summary by the word “nominal”, “significant” or “controlling” if, in the opinion of the Ethics Commissioner, it is in the public interest to do so.

**Senator Kroft:** We are working in two different sections, Madam Chair. I am talking about the filings. I am going to the very principle of the provision of the information.

**The Chairman:** You are also acting on the assumption that it will become public.

**Senator Kroft:** Absolutely. I am also acting on the principle of what relevance it has, even in the mind of the commissioner. Why should the commissioner have in his or her mind these quantitative issues in making judgments qua commissioner at any given point? It is not just a question of it becoming public. I think it is inappropriate and irrelevant. I think I have made my point.

**The Chairman:** We are not really getting into discussion at this point, but asking questions of the witness.

**Senator Stratton:** I would like to go back to Senator Kinsella's question and deal with some grey areas. This is where I have difficulty. You stated that you had served as chair of a voluntary organization and there was a question of ethics as to whether you should participate because government funding was involved. I had a similar experience, although it was with business, a start-up research pharmaceutical company that wanted me to serve in a voluntary position on their board. I immediately checked whether it would be in order for me to sit on that board. The question was asked: Will they now or in the future obtain funds from the federal government? I said, “Yes, the potential is there to do so.” The response that came back to me was, “No, you should not sit on that board.”

Here is another grey area. I was in a voluntary position with a community group, and was asked to sit on a board of a start-up company. I would receive no remuneration whatsoever, but I was advised not to do that. That is the kind of grey area that we need to try to define for all of us, and for the public as well.

Would you not think it appropriate, if we do nothing else, to define what the rules are now? We should be able to inform the public what the rules are and where we stand now so that we are

**Le sénateur Kroft:** Oui, mais au projet de l'article 22, il est prévu que la déclaration précise le montant du revenu reçu par le parlementaire, du montant qu'il a le droit de recevoir, et de tous les avantages dont il peut bénéficier.

**La présidente:** Mais il prévoit ceci un peu plus loin:

Le commissaire peut qualifier l'intérêt détenu dans une société de personnes ou une personne morale d'important, de symbolique ou de majoritaire, s'il estime que l'intérêt public le justifie.

**Le sénateur Kroft:** Nous parlons de deux articles différents, madame la présidente. Moi je vous parle de l'information qui doit être déposée auprès du commissaire. Je parle du principe qui justifie ou non que cette information soit fournie.

**La présidente:** Et vous supposez également que cette information deviendra publique.

**Le sénateur Kroft:** Oui, absolument. J'ai aussi à l'esprit le principe de l'utilité que peut avoir cette information, même aux yeux du commissaire. Pourquoi le commissaire devrait-il avoir à se préoccuper de questions quantitatives en portant un jugement sur telle ou telle autre situation? Mon opposition ne découle pas uniquement du fait que cette information serait du domaine public. Je trouve tout simplement qu'il n'est ni approprié ni pertinent d'exiger que cette information soit fournie. Je pense que mes arguments sont assez clairs.

**La présidente:** Notre rôle pour le moment consiste à poser des questions au témoin, plutôt qu'à débattre longuement de questions de ce genre.

**Le sénateur Stratton:** Je voudrais revenir sur la question posée par le sénateur Kinsella et parler plus précisément des zones grises. C'est là que j'ai des doutes. Vous expliquiez tout à l'heure que vous aviez été présidente d'un organisme de bienfaisance et qu'il y avait eu un certain doute concernant le fait de savoir si vous devriez ou non participer aux activités de cet organisme, étant donné qu'il recevait des crédits gouvernementaux. J'ai eu une expérience semblable, mais dans mon cas, ça concernait une nouvelle compagnie pharmaceutique qui voulait que je sois administrateur bénévole. Tout de suite, je me suis renseigné pour savoir si j'aurais ou non le droit de faire partie du conseil d'administration de cette compagnie. On m'a posé la question que voici: est-il possible que cette compagnie bénéficie, dans l'immédiat ou à l'avenir, de crédits fédéraux? Alors, j'ai répondu en disant: «Oui, c'est possible.» On m'a donc conseillé de ne pas siéger au conseil d'administration de cette compagnie.

Et voici une autre zone grise. Je faisais du bénévolat pour un groupe communautaire lorsqu'on m'a demandé de siéger au conseil d'administration d'une nouvelle entreprise. Je ne devais pas être rémunéré du tout, mais on m'a conseillé de ne pas accepter. Voilà donc le genre de zone grise où des éclaircissements s'imposent, éclaircissements qui profiteraient non seulement à nous tous mais au public.

Ne pensez-vous pas que si nous ne faisons rien d'autre, nous devons absolument définir les règles qui s'appliquent actuellement? Nous devrions être à même de communiquer ces



all starting from the same premise. Around this table, in the eye of the Senate and in the public's eye, here is where we are now. What value are we adding by going further?

**Senator Carstairs:** There are these grey areas, and people are being given conflicting advice. Some people are going along with that advice, and others are not because there is not a clearly defined process by which that advice is given. The person that we often all turn to is the law clerk. He gives us his very best judgment, but he does not have the power and authority that an ethics commissioner would have. That is exactly why we do need an ethics commissioner: so that we can have a individual that can give us a clearer picture of what is acceptable and why it is acceptable; or why it is unacceptable.

As to the definition of the rules, I would recommend, honourable senators, that you look at the interim report of the House of Commons because they have done just what you have suggested, Senator Stratton. They have looked at what exists now in the documentation. Clearly, a similar document produced by this committee would be appropriate.

**Senator Smith:** I would refer to the response of Senator Carstairs to Senator Kroft's reference to this Inter-City Gas situation. What was the mechanism by which this decision was made? Was this a speaker's ruling? Was there a problem in the Manitoba legislature that was not adequately resolvable?

**Senator Carstairs:** It was adequately resolved by my being quiet. I went to the clerk who was responsible for all of our disclosure information in the Province of Manitoba. I do not believe that has changed. They did not have an ethics commissioner, per se. The clerk was the one who raised both issues that yes, I was absolutely right to immediately declare a conflict, which I had planned to do in any event. He also raised the issue of Question Period. My understanding is that he went to the leadership on both sides and asked what they thought. They indicated that they thought it was an overreaction that I could not participate in question period at that particular point.

**Senator Murray:** The minister may comment, or not, on what I have to say. I am inspired by Senator Kroft's intervention and by Senator Kinsella's question as to what we are trying to fix. There is disclosure and disclosure. I tend to be something of a privacy crank. I believe that members of the Senate and House of Commons have as much privacy as anyone else, and that it ought to be protected. However, there is proper and timely disclosure. What are we trying to fix? We should not be too defensive about our virtue.

règles au public et d'expliquer la situation actuelle, pour que notre point de départ à nous tous soit pareil. Il s'agirait de dire voilà la situation actuelle, du point de vue à la fois du Sénat et du public. Qu'est-ce que ça donnerait au juste d'aller plus loin?

**Le sénateur Carstairs:** Ce sont des zones grises, effectivement, et les conseils qu'on donne aux parlementaires sont contradictoires. Certains suivent ces conseils, mais d'autres, non, étant donné que le processus par lequel on obtient ces conseils n'est pas bien défini. Souvent nous nous adressons au légiste quand nous avons besoin de conseils. Il évalue toujours la situation au mieux de ses connaissances, mais il n'a ni le pouvoir ni l'autorité qu'aurait un commissaire à l'éthique. C'est justement pour cela que nous avons besoin d'un commissaire à l'éthique: pour avoir accès à quelqu'un qui peut nous expliquer de façon plus claire ce qui est acceptable, et pourquoi c'est acceptable; ou inversement, pourquoi c'est inacceptable.

Quant à la définition des règlements, je recommanderais, honorables sénateurs, que vous examiniez le rapport d'étape du comité de la Chambre des communes, parce que ce dernier a fait justement ce que vous proposez, sénateur Stratton. Il a examiné les règlements qui sont actuellement en vigueur selon les différents documents. Il ne fait aucune doute qu'il conviendrait que le comité prépare un document semblable pour le Sénat.

**Le sénateur Smith:** J'aimerais revenir sur la réponse du sénateur Carstairs à la situation évoquée par le sénateur Kroft concernant la société gazière Inter-City Gas. Par quel mécanisme cette décision a-t-elle été prise? S'agissait-il d'une décision du président? Est-ce qu'un problème a surgi à l'Assemblée législative du Manitoba qu'il n'était pas possible de résoudre?

**Le sénateur Carstairs:** C'est en évitant de me prononcer sur la question que le problème a été résolu. Je me suis adressée au greffier, qui était responsable de l'information communiquée par les élus de la province du Manitoba. À mon avis, ça n'a pas dû changer depuis. Il n'y avait pas de commissaire à l'éthique proprement dit. C'est le greffier qui m'a fait savoir, d'abord, que j'avais parfaitement raison de déclarer immédiatement mon conflit d'intérêts, ce que je comptais faire de toute façon. Il a également évoqué la période des questions. Je crois savoir qu'il a consulté les leaders des deux partis pour leur demander leur avis. Ils lui ont répondu qu'à leur avis, ce serait une réaction excessive que de m'empêcher de participer à la période des questions.

**Le sénateur Murray:** La ministre voudra peut-être réagir à mes propos. L'observation du sénateur Kroft et la question du sénateur Kinsella m'ont donné à réfléchir concernant le problème que nous essayons de régler à l'aide de ces mesures. Il y a divulgation et divulgation. Pour ma part, je suis un de ceux qui tendent à vouloir protéger au maximum leur vie privée. À mon avis, les sénateurs et les députés ont autant le droit que n'importe qui d'autre de protéger leur vie privée, et il faut qu'elle soit protégée. Mais en même temps, la divulgation opportune et appropriée de certains renseignements est tout à fait normale. Quel problème essayons-nous de régler au juste? À mon avis, il ne convient pas de trop défendre notre vertu.

Spare a thought for the people of Canada. What was a citizen to think when he or she picked up a newspaper last week to see an article quoting Duff Conacher of Democracy Watch, stating that members of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce are "too close" to the banks and financial institutions that the federal government regulates? The article I saw did not specify any particular senators; however, it went on to say that, in a previous regime when Senator Kirby had been the chairman of that committee, he had persuaded the members of that committee to voluntarily disclose their interests in chartered banks, federally-regulated financial institutions and the like. The article made the point that this had not been done in the case of the present committee. Why was it not done? It was not done because it is not required to be done, which leads me to my conclusion that we do need a regime. We do need a set of rules that set out the disclosure and that set out what disclosure ought to be made, under what circumstances and to what extent by senators, whether sitting as senators or as Senate committee members. That is one of the things we need here.

Senator Joyal has persuaded me of the need for a separate and autonomous Senate regime on these matters. Senator Sparrow has taken a principled position on this matter. At the same time, it is not a matter of perception, but rather a matter of fact, that we do not, as Senator Carstairs pointed out, have a coherent body of law covering this. We need something more than we have now.

**Senator Carstairs:** I agree.

**Senator Smith:** This may be an odd question, but I preface it with the remark that I am sympathetic to the objectives here. I am curious about cost efficiency and what these people can do. Will they require a big staff? The nicest thing would be if everyone were as pure as the driven snow, and the staff were required to do nothing other than sit behind desks for 10 years.

While I agree with the theory that the Senate should have a separate regime from the House, would it not be worse to have two people sitting doing nothing for many years because we are all so pure? Sometimes, when bureaucrats take a position, there is a tendency to justify their raison d'être and do things. Do we have examples of the mechanics of how this can be kept cost-efficient and done in a way so that we do not have a host of people sitting around doing nothing?

**Senator Carstairs:** That is an interesting question. What we have not talked about are the 3,000 public office holders who would also be covered by this legislation. If you are talking about people sitting around not doing anything, that provides the answer to your question. There are approximately 3,000 public office holders. Yes, there may be only 301 members of the House of Commons and only 105 in the Senate, but we are talking about 3,406 people or more when we speak about the regime. The

Pensez un peu aux citoyens du Canada. Quelle aurait été la réaction d'un citoyen la semaine dernière en lisant un article dans le journal qui disait que selon Duff Conacher de Democracy Watch, les membres du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce «ont des liens trop étroits» avec les banques et institutions financières qui sont régies par le gouvernement fédéral? L'article en question n'a pas nommé quelque sénateur que ce soit; mais un peu plus loin, on disait que sous un autre régime, lorsque le sénateur Kirby avait été président du comité en question, il avait convaincu les membres du comité de divulguer volontairement leurs intérêts dans les banques à charte, les institutions financières fédérales, et cetera. L'auteur de l'article signalait que cela n'avait pas été fait pour le comité actuel. Et pourquoi cela n'a pas été fait? Eh bien, parce que ce n'est pas une exigence, ce qui m'amène à conclure que nous avons effectivement besoin d'un régime de ce genre. Il nous faut une série de règlements qui définissent en bonne et due forme la nature et le type de renseignements qui doivent être communiqués, et dans quelles conditions, selon qu'il s'agit de sénateurs tout court ou de membres de comités sénatoriaux. Voilà une mesure parmi d'autres qu'il convient de prendre à mon avis.

Le sénateur Joyal m'a convaincu de la nécessité d'établir un régime distinct et indépendant pour le Sénat dans ce domaine. Le sénateur Sparrow a présenté les principes qui influencent sa position à cet égard. Mais en même temps, comme le sénateur Carstairs nous l'a signalé, il n'existe pas de législation cohérente dans ce domaine — et ça, ce n'est pas une question de perception, mais plutôt une question de fait. Il nous faut plus que ce qui existe actuellement.

**Le sénateur Carstairs:** Je suis d'accord.

**Le sénateur Smith:** Ma question vous semblera peut-être curieuse, mais je tiens à affirmer d'entrée de jeu que je suis sensible aux objectifs poursuivis dans ce contexte. D'un autre côté, je m'interroge à propos des coûts et du travail que cela suppose. Est-ce que ces mesures nécessiteront une infrastructure et un personnel important? L'idéal serait évidemment que tout le monde soit tout à fait honnête, si bien que le personnel n'aurait absolument rien à faire pendant bien des années.

Bien que j'accepte la notion selon laquelle le Sénat devrait avoir un régime qui soit distinct de celui de la Chambre, est-ce que ce ne serait pas encore pire d'avoir deux personnes assises à un bureau pendant des années et des années parce que nous sommes tous si purs? Des fois lorsqu'un bureaucrate accède à un poste, il a tendance à vouloir justifier sa présence en se trouvant du travail. Est-ce qu'on a des exemples de modalités administratives qui nous permettraient de réduire les coûts au minimum et d'éviter qu'on ait des tas d'employés qui soient assis à un bureau à ne rien faire?

**Le sénateur Carstairs:** C'est une question intéressante que vous me posez là. Ce dont nous n'avons pas encore parlé, c'est des 3 000 titulaires de charges publiques qui seraient également visés par cette loi. Vous avez évoqué la possibilité qu'il y ait des tas de gens qui n'aient rien à faire, mais je pense que je viens de répondre à votre question. Il y a environ 3 000 titulaires de charges publiques. C'est vrai que nous n'avons que 301 députés et 105 sénateurs, mais quand on parle du régime dans son ensemble, il



question to me is whether it is cost-effective to have a separate regime for the Senate and the cost implications involved in that. Would it not make sense to have this as part of this larger group, with an individual or individuals being directly responsible, on occasion, to the Senate committee? That is obviously an issue that will require a certain amount of deliberation.

If one looks at provincial examples, one will see that they do not have large staffs. They are there for the purposes of the chamber. Some of them have, for example, a retired member of the judiciary as their ethics commissioner. That person is on call to deal with a situation when an ethical issue arises. The clerk from the Province of Manitoba deals with these matters; it is part of his or her function in that province. It behoves honourable senators to look at these regimes before coming to a conclusion as to what would be the most effective way to operate this office.

**Senator Kroft:** If I may make a comment in regard to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, the report is accurate. I sat on the committee that was mentioned. When the then-chair and the committee were reviewing the Mackay report, we all filed. In my case and others, it may have been redundant with what we had already filed, but we made it clear that the disclosure was for the public record in that case.

We now have in the rules that were drawn around that time — and I am not sure if they were drawn permissively or in a mandatory fashion — that a chair may call on the committee. In other words, the issue is addressed in the rules. I am not sure of the language.

**The Chairman:** I believe it is permissive.

**Senator Kroft:** Equally, just so that we do not sit here feeling perfect and pure, we have rules that deal with senators sitting on committees and voting on matters where they have an interest. It is true that the definition of what an interest is may be unclear, but in terms of direct issues, we do have work to do in terms of our present body of rules.

**Senator Carstairs:** It is clear that is in the rules. It is rule 94, if I am not mistaken, but it is permissive. It is not something that is absolutely required.

**Senator Joyal:** I will quote the rule, because it is important to have the exact wording. It states:

faut se rappeler qu'environ 3 406 personnes ou peut-être un peu plus seront visées par les nouveaux règlements. Pour moi, il s'agit de savoir si c'est rentable de prévoir un régime distinct pour le Sénat, en raison des dépenses que cela suppose. Ne vaudrait-il pas mieux que tout le monde fasse partie d'un même groupe, quitte à ce que le ou les responsables aient à rendre des comptes directement au comité sénatorial à l'occasion? Ça, c'est une question qui demandera pas mal de discussion.

Quant aux exemples provinciaux, le fait est que les provinces qui ont mis en place un tel régime n'ont pas un personnel important pour accomplir ce travail. Les personnes qui assument cette responsabilité sont là pour assister la Chambre. Dans certains cas, ils ont demandé à un juge à la retraite d'occuper le poste de commissaire à l'éthique. Cette personne est donc disponible pour régler un problème d'ordre éthique en temps et lieu. Dans la province du Manitoba, c'est le greffier qui assume cette responsabilité; cela fait partie de ses fonctions. Mais il appartient aux honorables sénateurs d'étudier les différentes possibilités avant de déterminer quelle formule serait la plus efficace pour un bureau de ce genre.

**Le sénateur Kroft:** Si vous me permettez de réagir à l'observation qui a été faite concernant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, je peux vous dire que l'information en question est exacte. J'ai siégé au comité en question. Lorsque le président à l'époque et les membres du comité examinaient le rapport Mackay, nous avons tous déclaré nos intérêts. Dans mon cas et peut-être dans d'autres, l'information communiquée faisait peut-être double emploi avec ce qu'il y avait déjà dans nos dossiers, mais nous avons clairement indiqué que l'objet de cette mesure était de nous assurer que les renseignements en question seraient du domaine public.

Nous avons maintenant des règles qui ont été élaborées à l'époque — mais je ne sais plus si elles devaient être facultatives ou obligatoires — qu'un président peut invoquer en demandant aux membres de s'y conformer. Autrement dit, cette question est traitée dans le Règlement, mais je ne me rappelle pas du libellé exact.

**La présidente:** Je crois que c'est facultatif.

**Le sénateur Kroft:** Dans le même ordre d'idées, pour que nous n'ayons pas l'impression d'être si parfaits et si purs, je vous rappelle qu'il existe des règlements concernant le droit de sénateurs qui sont membres de comités de voter sur une question dans laquelle ils ont un intérêt. Il est vrai que la définition du terme «intérêt» n'est peut-être pas très claire, mais nous avons effectivement du travail à faire pour ce qui est d'améliorer les règlements actuels.

**Le sénateur Carstairs:** Il ne fait aucun doute qu'il existe un règlement en ce sens. Si je ne m'abuse, il s'agit de l'article 94, mais c'est facultatif. Ce n'est pas une exigence absolue.

**Le sénateur Joyal:** Je me permets de vous citer le texte de l'article, parce qu'il me semble important d'avoir le libellé exact. L'article se lit ainsi:



94(1) A Senator who has any pecuniary interest whatsoever, not held in common with the rest of the Canadian subjects of the Crown, in the matter referred to any select committee, shall not sit on such committee and any question arising in the committee relating to that pecuniary interest may be determined by the committee, subject to an appeal to the Senate.

[Translation]

The wording is clear:

A Senator who has any pecuniary interest whatsoever, not held in common with the rest of the Canadian subjects of the Crown, in the matter referred to any select committee, shall not sit [...]

[English]

It is an order: "shall not." If there is a problem, the committee decides. If the honourable senator in question is not happy, there can be an appeal to the Senate. There is a strict procedure. When you read rules 94 (1) to (10), there is full coverage regarding a senator declaring an interest.

I must also mention that no similar rule exists in the House of Commons. As the Leader of the Government in the Senate has said, in the working document that the House of Commons released recently, they compared the rules of both houses, and it is clear that the Senate has a complete rule in that regard and that the House has nothing.

Rule 94 must be read with rule 65(4), which states:

A Senator is not entitled to vote on any question in which the Senator has pecuniary interest not available to the general public. The vote of any Senator so interested shall be disallowed.

It is clear. That is rule 65(4), and this rule is more stringent than the comparable rule in the House of Commons. We must highlight that. It is important not to create the impression, because we are on television, that there is no present rule and it is just for a senator to say something or not. We have the texts of the rules. It is important that we have all of those rules before us when we discuss them.

**Senator Kroft:** As a point of information, do we not have, as part of the actual reference to this committee, an amendment that calls for a compilation of all existing rules?

**The Chairman:** I was just about to point that out. We do have that. I will ask the staff to ensure that, before our first meeting next week, all senators have all the rules that apply to the actions

94(1) Un sénateur qui a un quelconque intérêt financier, qu'il ne partage pas avec tous les Canadiens, dans une affaire renvoyée à un comité, ne peut y siéger, et toute question soulevée par le comité au sujet de cet intérêt peut être tranchée par le comité, sous réserve d'un appel au Sénat.

[Français]

Dans la version française il est dit clairement:

Un sénateur qui a un quelconque intérêt financier, qu'il ne partage pas avec tous les Canadiens, dans une affaire renvoyée en comité, ne peut y siéger [...]

[Traduction]

C'est un ordre; le texte dit bien «ne peut y siéger». En cas de difficulté, c'est le comité qui décide. Si le sénateur concerné n'est pas content, il peut en faire appel au Sénat. Mais la procédure à suivre est très stricte. Si vous regardez les paragraphes (1) à (10) de l'article 94, vous verrez que la question de la déclaration d'intérêts par un sénateur est traitée en long et en large.

Je devrais également vous signaler qu'il n'existe pas de telles règles à la Chambre des communes. Comme nous l'a fait remarquer le leader du gouvernement au Sénat, dans le document de travail récemment publié par la Chambre des communes, ils ont comparé les règlements qui s'appliquent dans les deux Chambres du Parlement, et il en ressort clairement que le Sénat a un règlement détaillé à ce sujet, alors que la Chambre des communes n'a absolument rien.

Mais il convient d'avoir à l'esprit le texte du paragraphe (4) de l'article 65 du Règlement en examinant l'article 94. Cet autre article se lit ainsi:

Un sénateur n'a pas le droit de participer à un vote sur une question où il a un intérêt pécuniaire que ne partage pas le public. Son vote est alors annulé.

Le texte est donc clair. Ça, c'est le paragraphe 65(4), et ce règlement est beaucoup plus strict que le règlement comparable qu'applique la Chambre des communes. Il convient d'insister là-dessus. Il ne faudrait pas donner l'impression, étant donné que nos délibérations sont retransmises à la télévision, qu'il n'existe pas de règlement à l'heure actuelle et que c'est au sénateur de décider s'il veut déclarer son intérêt ou non. Nous avons le texte des articles en question. Il est important que nous ayons le texte de tous ces règlements sous les yeux au moment d'en discuter.

**Le sénateur Kroft:** N'est-il pas vrai — je vous pose la question — que le renvoi de ce comité a été modifié pour prévoir le regroupement de tous les règlements qui sont actuellement en vigueur?

**La présidente:** C'est justement ce que j'allais vous dire. Vous avez parfaitement raison. Je vais donc demander au personnel de s'assurer qu'avant la première réunion de la semaine prochaine,

of senators before them, whether it be the Criminal Code, the Parliament of Canada Act or our own rules. We should all have those in front of us so we are aware of our starting point.

**Senator Murray:** We should want to bring this information together not simply for the guidance of honourable senators but for the guidance of those in the private sector who may be associated with senators. I believe that there are many people and companies in the private sector who are not as knowledgeable as we might suppose, nor as sensitive as we might suppose, to the limitations that are on senators with whom they may be associated in a private capacity. I will not elaborate on that; I do not believe I must. However, the transparency is important for the guidance of the private sector as well as ourselves.

**The Chairman:** Returning to Senator Kroft's original point about courts and whether or not they should have jurisdiction, it has been pointed out by several people that the courts already do have jurisdiction because of the ruling under section 121 in the Criminal Code where they have defined parliamentarians as fonctionnaires.

Are the courts then not limited to judicial review and not to appeal? Do you see any way in which a court could assume jurisdiction over parliamentarians? Has it ever happened?

**Senator Carstairs:** We must differentiate between this particular package and what is going on at the present moment. There is an appeal being launched by a committee in the other place with respect to a judgment that was made by the Human Rights Commission. That is being made on the basis of privileges of Parliament.

The question that we must put to ourselves on this particular package is: Has this been constructed in a sufficiently clear manner as to avoid judicial interference? I do not have it in front of me, but I believe clause 72 of the proposed draft bill makes a specific reference to parliamentary privilege.

I know that in the drafting of this proposed legislation, the consideration that I and many others had who were listening carefully as we canvassed the issue was that this was of fundamental concern. That is why the ultimate decision as to the penalty or whatever of a parliamentarian had to, we believe, rest with the individual chamber. It could not remain with the ethics commissioner. If it remained with the ethics commissioner, then was there an ability for the courts, in an administrative review of their function, to be able to go further than we would want them to go.

Obviously that is something honourable senators will have to examine carefully. The privileges of Parliament, the Senate and the House of Commons combined, are extremely important if parliamentarians are to conduct their jobs in the most effective manner and on behalf of the people of this country.

tous les sénateurs aient reçu un document énumérant tous les règlements et dispositions qui visent les sénateurs, que ce soit au Code criminel, dans la Loi sur le Parlement du Canada ou dans notre propre Règlement. Il faut absolument que nous ayons cela comme point de départ.

**Le sénateur Murray:** Il convient d'ailleurs de préparer cette information à l'intention non seulement des honorables sénateurs, mais de représentants du secteur privé qui peuvent avoir à traiter avec des sénateurs. À mon avis, il y a certainement beaucoup de gens et beaucoup d'entreprises privées qui n'en savent pas autant qu'on le suppose ou qui ne sont pas aussi sensibles qu'on le suppose aux limites qui visent les sénateurs avec lesquelles ils peuvent avoir une relation personnelle. Je ne vais pas m'étendre là-dessus; ce n'est pas nécessaire, à mon avis. Mais la transparence est importante non seulement pour nous, mais pour le secteur privé également.

**La présidente:** Pour ce qui est du point soulevé au départ par le sénateur Kroft concernant la compétence des tribunaux à décider des questions de ce genre, plusieurs personnes nous ont déjà fait savoir que la compétence des tribunaux à cet égard est déjà bien établie en raison du libellé de l'article 121 du Code criminel, qui définit les parlementaires comme étant des fonctionnaires.

À ce moment-là, la compétence des tribunaux ne se limite-t-elle pas à la révision judiciaire — c'est-à-dire, pas d'appel? À votre avis, est-il possible qu'un tribunal puisse se déclarer compétent pour juger des parlementaires? Est-ce que cela s'est déjà produit?

**Le sénateur Carstairs:** Il convient de faire une distinction entre ces mesures et la situation actuelle. Dans l'autre Chambre, un appel a été lancé par un comité concernant un jugement de la Commission des droits de la personne. L'appel en question invoque les privilèges du Parlement.

La question que nous devons nous poser concernant cet avant-projet de loi est la suivante: le texte est-il suffisamment clair pour éviter l'intervention des tribunaux? Je ne l'ai pas sous les yeux, mais si je ne m'abuse, l'article 72 de l'avant-projet de loi traite spécifiquement du privilège du Parlement.

Je sais qu'au moment de la rédaction de cet avant-projet de loi, le facteur qui semblait bien important pour moi et bien d'autres sénateurs qui écoutons les observations des uns et des autres était le fait que cette question suscitait beaucoup de préoccupations. C'est pour cette raison que nous estimons que la décision finale concernant la sanction à infliger ou les conditions à imposer aux parlementaires doit appartenir à la Chambre concernée. Cette décision ne devrait pas être prise par le commissaire à l'éthique. Si c'était le cas, les tribunaux, dans le cadre d'un examen administratif de leurs fonctions, pourraient éventuellement aller plus loin que ce qui nous semblerait souhaitable.

Il va sans dire que les honorables sénateurs devront examiner de très près cette question. Les privilèges du Parlement, c'est-à-dire du Sénat et de la Chambre des communes, sont très importants si nous voulons que les parlementaires puissent s'acquitter de leurs fonctions de la façon la plus efficace possible et au nom de tous les citoyens du Canada.



I know that the government worked to try to make it right. However, again, if suggestions are made, I know the government will seriously consider them because of the fact that they were hoping that they had avoided this in the draft that they had presented to you.

**The Chairman:** Going a little further on my own hook, I believe that ministers should be subject to stricter rules than members of Parliament. However, ultimately, members of Parliament will make up their own rules for themselves, and ultimately they are responsible to the electorate. The electorate can throw them out. The electorate cannot throw senators out of office. Do you think that senators should perhaps be held to a stricter rule than members of Parliament?

**Senator Carstairs:** In that respect, I will give a personal rather than ministerial response. Yes, I do believe that we should be subjected to the highest of possible standards — not perhaps to the ministerial level, but to a very high standard — for the very reason that you have given. There are very limited constitutional reasons why a senator can be forced to leave this place. Therefore, it behoves us to have that high standard. That is very much a personal opinion.

**Senator Murray:** Is it necessary that the standard be higher? Are we not trying to have a process of reporting or sanctions that will be tougher because we do not have to face the electorate, an internal system of sanctions? It is not that we will have higher standards; we assume that both the Senate and the House of Commons will have equally high standards, but it is a question of sanctions, that is, what we will do when those standards are violated.

**Senator Carstairs:** I believe “standards” is the wrong word and “sanctions” is the right word. There is no exterior sanction that can be applied.

**Senator Kroft:** This is an interesting question. We must not lose sight of the fact that responsibility must also be looked at in terms of proportionality of power. Many of the abuses of power or wrongful action issues applied to ministers are because of the knowledge and powers they have to contract all sorts of things. Our threshold must be appropriate to the powers that we are given. Certainly, the process is critically important. Again, I should like to have that process imposed clearly and internally.

I should like to leave you with a specific question: Is there a reason, in what the government has proposed, that clarification of what I would kindly say is a suspect judicial interpretation arising out of section 121 of the Criminal Code, has not been given? Why has there not been an amendment to remove parliamentarians generally from the definition of “fonctionnaire,” in the Criminal

Je sais que le gouvernement a travaillé fort pour élaborer quelque chose de satisfaisant. Et encore une fois, si certaines suggestions sont faites par les sénateurs, je sais que le gouvernement les examinera avec sérieux étant donné que les rédacteurs de l'avant-projet de loi espéraient avoir contourné cette difficulté.

**La présidente:** Si je peux me permettre de faire une autre intervention, à mon avis, les ministres devraient être assujettis à des règlements plus stricts que les députés. Mais en fin de compte, ce sont les députés qui détermineront quels règlements leur conviennent le mieux, car en fin de compte, ils sont responsables devant les électeurs. Ces derniers peuvent décider de ne pas les élire. Mais les électeurs canadiens ne peuvent pas destituer les sénateurs. À votre avis, les sénateurs devraient-ils être assujettis à des règlements plus stricts que les députés?

**Le sénateur Carstairs:** Je vais vous faire une réponse personnelle, plutôt que ministérielle. Oui, j'estime que nous devrions être assujettis aux normes les plus strictes possible — peut-être pas à celles qui visent les ministres, mais tout de même des normes très strictes — pour la raison même que vous avez évoquée. Les conditions dans lesquelles un sénateur peut être démis de ses fonctions de par la Constitution sont extrêmement limitées. Par conséquent il nous incombe de nous imposer des normes très élevées. Mais ça, c'est une opinion personnelle.

**Le sénateur Murray:** Faut-il absolument que ces normes soient plus élevées? N'est-il pas vrai que nous voulons prévoir une procédure de déclaration d'intérêts et des sanctions plus rigoureuses du fait même que nous n'avons pas à nous faire élire et réélire — une sorte de régime interne de sanctions? Il ne s'agit pas d'appliquer des normes plus élevées; nous partons du principe que les deux Chambres, soit le Sénat et la Chambre des communes, appliqueront les mêmes normes élevées, mais la différence se situe au niveau des sanctions — c'est-à-dire ce que nous prenons comme mesures quand ces normes ne sont pas respectées.

**Le sénateur Carstairs:** Pour moi, le terme «normes» n'est pas le bon terme; c'est plutôt le terme «sanctions» qui convient. Aucune sanction interne ne peut être infligée.

**Le sénateur Kroft:** C'est une question intéressante. Il ne faut pas perdre de vue le fait que les responsabilités doivent aussi être évaluées en fonction de la proportionnalité des pouvoirs qui y sont associés. Bon nombre de cas ministériels d'abus de pouvoir ou d'actes fautifs reposent sur les connaissances des ministres et leur pouvoir d'adjuger des contrats. Le seuil fixé doit donc correspondre aux pouvoirs que nous détenons en tant que sénateurs. Il est certain que les démarches dans ce contexte revêtent une importance critique. Encore une fois, je voudrais que les conditions à respecter soient claires et que les démarches soient des démarches internes.

Enfin, j'aimerais vous poser une question bien précise: Par rapport à ce que propose le gouvernement, y a-t-il une raison pour laquelle on n'a pas jugé bon de tirer au clair l'article 121 du Code criminel, qui a donné lieu à une interprétation judiciaire que je qualifierais de suspecte? Pourquoi n'a-t-on pas proposé une modification pour soustraire les parlementaires à la définition de



Code? It seems that it would not be easy to bring in a bill with a Criminal Code amendment for that purpose, but in the context of looking at this entire question and balancing the issues, it seems an appropriate time to examine that subject. It escapes me why the government has not taken that opportunity at this time.

**Senator Carstairs:** As I indicated earlier, that is a recommendation you can bring forward. I believe they decided to open up the Parliament of Canada Act and introduce some new clauses that had never existed before. They decided not to go further to open up the Criminal Code.

Again, this committee really does have carte blanche in the sense that it can examine all of these issues and come forward with whatever recommendations it wants. We are talking about a draft bill. We are talking about a draft code. The government is open to hearing from you and to what I know will be very valuable suggestions.

**Senator Joyal:** I should like to add a comment to the question from our chairman to the Leader of the Government in the Senate with regard to the responsibility that pertains to senators who are appointed and not elected.

Rules 65(4) and 95 impose a burden of behaviour on honourable senators that does not exist in the other place. The question we may ask ourselves is: Are we collectively implementing that rule effectively? However, I would not like to create the impression that this is a free-for-all and that we should jump around the way we want. It must be clearly stated that there are rules. We may wish to assess whether we are implementing those rules.

There are rules in relation to attendance. Those rules are very important. We have a system of attendance record that is more stringent than the other place. We may wish to review that system. That may be an element of ethics that is much more important than anything else.

The ethical package of a profession must allow you to be available to perform your job. Only in special circumstances is one able to claim that one is not available to do one's job. That is part of ethics. That is something we may wish to review in relation to the way honourable senators have obligations in that regard.

The second point is in relation to the Criminal Code, sections 119 to 121. As the minister will be aware, the Blenkarn-Stanbury committee recommended in its report that the Criminal Code be amended. That is clearly stated in its report to the committee. The Law Commission of Canada recommended that in its thirty-first report. That is a very important element in relation to what the honourable minister has said in regard to what you can or cannot

«fonctionnaire» au Code criminel? Il semble qu'il ne soit pas facile de proposer un projet de loi qui apporte une modification au Code criminel pour cette fin précise, mais dans le contexte d'un débat sur toute la question, et pour être en mesure de tenir compte des intérêts des uns et des autres, il semble tout à fait approprié d'envisager cette possibilité. Alors je me demande pourquoi le gouvernement n'a pas saisi l'occasion de le faire cette fois-ci.

**Le sénateur Carstairs:** Comme je vous l'ai déjà dit, je peux certainement faire une telle recommandation. Je pense qu'il a été décidé de rouvrir la Loi sur le Parlement du Canada et d'y incorporer de nouveaux articles qui n'ont jamais existé. Par contre, il a été décidé de ne pas proposer de modifications au Code criminel.

Encore une fois, ce comité a vraiment carte blanche en ce sens qu'il peut examiner toutes ces questions et faire toutes les recommandations qu'il voudra. Il s'agit pour le moment d'un avant-projet de loi. De même, le code proposé n'est qu'une ébauche. Le gouvernement est donc tout à fait disposé à recevoir ce qui seront certainement des suggestions fort valables, j'en suis sûre.

**Le sénateur Joyal:** J'aimerais faire une petite intervention par rapport à la question posée par la présidente au leader du gouvernement au Sénat concernant les responsabilités des sénateurs qui sont nommés, plutôt qu'élus.

Le paragraphe 65(4) et l'article 95 du Règlement imposent aux honorables sénateurs une charge particulière en ce qui concerne leur comportement qui n'existe pas pour les députés de l'autre Chambre. La question qu'il convient de se poser est celle-ci: Est-ce que collectivement, nous appliquons ce règlement de manière efficace? Par contre, je ne voudrais pas laisser l'impression que tout est permis et que chacun peut faire exactement ce qu'il veut. Il faut que ce soit clairement énoncé que des règlements existent. Nous voudrions peut-être aussi évaluer l'efficacité de notre application de ces règlements.

Il existe des règlements relatifs à l'assiduité. Ces règlements-là sont très importants. Nous avons en place un système de présences qui est plus strict que dans l'autre Chambre. Peut-être voudrions-nous examiner ce système-là. Peut-être s'agit-il d'un aspect de l'éthique qui revêt une plus grande importance que n'importe quoi d'autre.

Les principes de déontologie que suivent les membres d'une profession doivent tout de même leur permettre de remplir leurs fonctions. Ce n'est que dans des conditions bien particulières qu'on peut affirmer ne pas être en mesure de remplir ses fonctions. Cela fait partie de la déontologie. C'est quelque chose que nous voudrions peut-être examiner par rapport aux obligations des sénateurs dans ce contexte.

Mon deuxième point concerne les articles 119 à 121 du Code criminel. La ministre n'est certainement pas sans savoir que le Comité Blenkarn-Stanbury a recommandé dans son rapport que le Code criminel soit modifié. C'est clairement affirmé dans le rapport du comité. La Commission du droit du Canada a fait la même recommandation dans son trente et unième rapport. C'est un facteur très important dans le contexte notamment de ce que

do in terms of raising money, participation with voluntary organizations or on boards of directors for non-profit organizations. It is related to that.

It is clear that, if we wish to raise the mist in terms of what senators can or cannot do, a review of those Criminal Code section is part of that. Otherwise, we will leave an element of uncertainty. That is my point. I welcome your openness and suggestion that we may wish to include that in our report.

My third point is in relation to the status of the ethics commissioner provided in clause 72(1) of the proposed draft bill. The other place functions on the basis of elections. The term of office of the ethics commissioner will be based on the electoral cycle of five years, on the basis, as you properly said, that the Prime Minister is responsible for his government and he or she should fall according to the confidence that he or she maintains in the other place.

Our institution does not work on electoral cycles. Our institution is the stable element in a bicameral Parliament. It is renewed in the sense that Senators constantly leave. This year, two senators will retire, having attained the age of 75. Next year, 11 senators will retire. We are in a permanent process of continuity of renewal. While in the other place, an election might see two-thirds of the elected members change.

In regard to ethics, the Senate is in a different position. That is why I support the idea that our own ethics commissioner should be answerable to the Senate and be bound by the same constitutional principles that apply as to the way our institution operates. That does not mean that we must have an ethics commission or someone acting as an ethics commissioner, but that function should fall within the purview of our role as an institution. Otherwise, each five years there will be a new person in place starting to review everything again because the person enters his or her job and wants to be stringent in his or her performance. Everyone is then back in the system.

Our institution provides an element of continuity. Officers of Parliament do not change with each government. The Auditor General does not change with each government. The Auditor General changes, but has the longest term possible as a mandate to maintain stability of control.

We should have that element of control of our own affairs and not be subject to someone else's control. This is part of the rights of the opposition to trust the person. There will be a change of

nous expliquait l'honorable ministre concernant ce qui est autorisé et ce qui ne l'est pas du moment qu'il s'agit de collecte de fonds, de participation aux activités d'organismes bénévoles, d'être membres de conseils d'administration d'organismes à but non lucratif, etc. C'est lié à cette question-là.

Il est évident que si nous souhaitions éliminer tout doute ou incertitude concernant ce que les sénateurs peuvent ou ne peuvent pas faire, l'examen des articles pertinents du *Code criminel* s'impose. Sinon, un élément d'incertitude sera toujours présent. C'est ça que je voulais dire. Je vous remercie pour votre ouverture d'esprit et votre suggestion que nous en parlions dans notre rapport.

Mon troisième point concerne le statut du commissaire à l'éthique selon ce qui est proposé au paragraphe 72(1) de l'avant-projet de loi. L'autre Chambre organise ses activités autour des élections. Le mandat du commissaire à l'éthique sera fonction d'un cycle électoral de cinq ans, en partant du principe, comme vous l'avez souligné vous-même, que le premier ministre est responsable de son gouvernement et que ce dernier pourrait tomber s'il arrive qu'il n'a plus la confiance de l'autre Chambre.

Par contre, notre institution n'organise pas ses activités en fonction de cycles électoraux. Notre institution représente l'élément stable de notre système parlementaire bicaméral. Elle est constamment renouvelée en ce sens qu'il y a toujours des sénateurs qui partent. Cette année, deux sénateurs prendront leur retraite, ayant atteint l'âge de 75 ans. L'année prochaine, 11 sénateurs prendront leur retraite. Donc nous sommes constamment en train de nous renouveler. Par contre, dans l'autre Chambre, deux tiers des députés peuvent changer à la suite d'élections.

En ce qui concerne la déontologie, la situation du Sénat est différente. C'est pour cela que j'aime l'idée que notre propre commissaire à l'éthique soit comptable envers le Sénat et soit lié par les mêmes principes constitutionnels que le Sénat en ce qui concerne le mode de fonctionnement de notre institution. Cela ne veut pas dire que nous devons absolument avoir un commissariat à l'éthique ou quelqu'un qui pourrait agir à titre de commissaire à l'éthique, mais cette fonction doit relever de notre responsabilité en tant qu'institution. Sinon, tous les cinq ans, il y aura un nouveau titulaire qui recommencera à tout réexaminer, parce que quelqu'un qui arrive dans un nouveau poste veut que son travail soit aussi rigoureux que possible. À ce moment-là, le travail est à recommencer pour tout le monde.

Notre institution assure un élément de continuité. Les fonctionnaires du Parlement ne changent pas chaque fois que le gouvernement change. Il en va de même pour le vérificateur général. Le titulaire du poste de vérificateur général change, bien entendu, mais bénéficie d'un mandat aussi long que possible, justement pour être à même d'exercer un contrôle stable sur les opérations du gouvernement.

Il convient que nous puissions exercer, nous aussi, un tel contrôle par rapport à nos propres activités, au lieu d'être régis par quelqu'un d'autre. L'opposition a bien le droit de pouvoir



government, a change of ethics commissioner and we will start again. That would politicize that position in relation to the Senate and we do not want that.

**Senator Carstairs:** Senator Joyal, that is exactly the reason for the ethics commissioner being appointed on the same basis as the Auditor General, to get that continuity, that it does not occur with one Parliament and is lost with another Parliament, that it remains in that continuous session.

I agree that sections 119 to 121 are issues that have been raised before. Interestingly enough, they were not raised in the Oliver-Milliken report. Since Oliver-Milliken formed the basis of this proposal, I suspect that is why it has not seen its way into this document.

Finally, there are rules in the Senate that are tougher than rules in the House of Commons. However, there are also rules in the House of Commons that are tougher than rules in the Senate. For example, I acknowledge that they have a necessity to report any travel that they take. We do not have that responsibility at this time. That is why I would hope that, as we evolve, we will have our own regime, but I would hope that our regime would be as close to the regime in the other place as it would be possible, given the nature of the differences between the two institutions.

**Senator Joyal:** On a point of order, with greatest respect, the Oliver-Milliken report recommended a review of the Criminal Code. I would draw your attention to paragraph 4(c) of the recommendations which reads:

The Government should review the recommendation of the 1992 Special Committee on Conflict of Interest regarding amendments to the *Criminal Code* regarding the offences of bribery, influence-peddling and breach of trust to clarify the meaning of the word "official" in relation to Parliamentarians.

**Senator Carstairs:** My mistake, I knew that subject was addressed in the Stanbury-Blenkarn report.

**The Chairman:** Thank you, Senator Carstairs. We appreciate you coming this morning.

I remind committee members that our meeting is not yet completed. We will be continuing *in camera* to deal with the future business of the committee.

The committee continued *in camera*.

OTTAWA, Wednesday, February 12, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 12:07 p.m. to examine proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other acts as a consequence and proposals to amend the Rules of

faire confiance au titulaire d'un poste de ce genre. Sinon, chaque fois qu'il y a un changement de gouvernement, il y aura un nouveau commissaire à l'éthique, et tout le processus recommencera. Ce poste risquerait de se politiser, par rapport au Sénat, et ce n'est pas souhaitable.

**Le sénateur Carstairs:** Sénateur Joyal, c'est justement pour cette raison que la nomination du commissaire à l'éthique devra se faire dans les mêmes conditions que pour le vérificateur général — c'est-à-dire, pour assurer cette continuité; nous voulons que ce travail se fasse en continu, d'une session à l'autre, et d'une législature à l'autre.

Vous avez raison de dire que la question des articles 119 à 121 a été soulevée par le passé. Chose intéressante, il n'en était pas question dans le rapport Oliver-Milliken. Puisque nous nous sommes fondés surtout sur le rapport Oliver-Milliken pour élaborer cette proposition, on peut supposer que c'est pour cette raison qu'il n'en est pas question dans ce document.

Enfin, il existe des règlements au Sénat qui sont plus stricts que ceux de la Chambre des communes. Mais l'inverse est également vrai. Par exemple, on exige des députés de la Chambre des communes qu'ils déclarent tous leurs déplacements. Pour le moment nous ne sommes pas tenus de faire ça. C'est pour ça que j'espère que nous finirons par définir notre propre régime, mais j'espère aussi que notre régime sera aussi proche que possible de celui de l'autre Chambre, vu la nature des différences entre les deux institutions.

**Le sénateur Joyal:** Je me permets d'invoquer le Règlement pour apporter une petite correction à ce que vous avez dit: le rapport Oliver-Milliken a effectivement recommandé le réexamen du Code criminel. J'attire votre attention sur l'alinéa 4c) des recommandations, qui se lit ainsi:

Le gouvernement devrait examiner les modifications que le Comité mixte spécial relatif aux conflits d'intérêts a recommandé d'apporter, en 1992, aux dispositions du *Code criminel* portant sur les infractions de corruption, de trafic d'influence et d'abus de confiance, en vue de préciser le sens du terme «officiel» dans le contexte parlementaire.

**Le sénateur Carstairs:** Pardonnez-moi mon erreur. Je sais qu'il en a été question dans le rapport Stanbury-Blenkarn.

**La présidente:** Merci, sénateur Carstairs. Nous vous remercions de votre présence ce matin.

Je rappelle aux membres du comité que notre réunion n'est pas encore terminée. Nous allons maintenant siéger à huis clos pour discuter des travaux futurs du comité.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

OTTAWA, le mercredi 12 février 2003

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit ce jour à 12 h 07 pour examiner la proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois



the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver report, tabled in the Senate on October 23, 2002.

**Senator Lorna Milne** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, we have before us as a witness today Mr. Mark Audcent, our Law Clerk and Parliamentary Counsel. Mr. Audcent has informed me that his opening remarks will take about 15 minutes, after which we will proceed to questions.

[*Translation*]

**Mr. Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel:** It is a pleasure to appear before you. In order to prepare for this meeting, I reread the presentations I made before previous committees who dealt with the same subject. On March 24 1992, I appeared before the Stanbury-Blenkarn committee; on April 26, 1993, before the Special Joint Committee on Bill C-116; and on September 28 1995, before the Oliver-Milliken committee. A lot of what I am going to say has already been presented to these previous committees.

[*English*]

For that reason, I particularly thank you for affording me to opportunity to share my perspective on the study before you. I would like to begin by situating that perspective gathered over 20 years.

In providing conflict of interest advice to senators, I act as your legal counsel. I treat each senator as a separate client and give legal advice on a solicitor-client basis. The exchange is privileged, and the privilege is the privilege of the individual senator. I only give advice to those who ask. I never offer advice proactively. My experience is that senators usually approach me and make their resulting decisions out of a motivation to be "squeaky clean," to quote one senator, and not in order to get away with something.

Over the years, many senators have found it convenient to disclose the details of their private affairs to their own private sector counsel and have me brief that person on the law, who is then in a position to give the senator the best possible advice.

In the debate in the senator chamber, reference was made to the first-day welcome senators receive in the clerk's office. Many senators, in fact a majority of you by now, have experienced that welcome. The formula does not vary. The clerk greets the new senator, after which he invites me, together with the directors of finance and human resources, to address the new senator for a few minutes.

The clerk initiated this procedure when he assumed office out of a concern to emphasize selected key messages. In my few minutes, I always raise the subject of conflict of interest and the

en conséquence, ainsi que d'une proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997, déposées au Sénat le 23 octobre 2002.

**Le sénateur Lorna Milne** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous entendons aujourd'hui le témoignage de M. Mark Audcent, notre légiste et conseiller parlementaire. M. Audcent m'a informé que son exposé liminaire prendra une quinzaine de minutes, et nous aurons ensuite une période de questions.

[*Français*]

**M. Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire:** C'est un plaisir d'être ici avec vous. Pour préparer ma rencontre d'aujourd'hui, j'ai relu les témoignages que j'ai livrés devant les précédents comités qui traitaient de ce sujet. Le 24 mars 1992, j'ai comparu devant le comité Stanbury-Blenkarn; le 26 avril 1993, devant le comité mixte spécial chargé de l'étude du projet de loi C-116; et le 28 septembre 1995, devant le comité Oliver-Milliken. Beaucoup de ce que j'ai à vous dire a déjà été dit.

[*Traduction*]

Je vous remercie donc tout particulièrement de m'offrir cette occasion de vous faire part de mes vues sur le sujet qui vous occupe. J'aimerais commencer par vous faire part de ce point de vue façonné au fil d'une vingtaine d'années.

Lorsque je donne aux sénateurs des avis en matière de conflit d'intérêts, j'agis comme votre conseiller juridique. Je traite chaque sénateur comme un client distinct et je lui donne des avis sur la base d'une relation entre avocat et client. L'échange est placé sous le privilège du secret professionnel, le privilège étant celui du sénateur individuel. Je ne donne de conseils qu'à ceux qui m'en demandent. Je ne le fais jamais de ma propre initiative. Selon mon expérience, les sénateurs s'adressent à moi, et prennent leurs décisions suite à mes avis, par souci de «propreté impeccable», pour reprendre le mot d'un sénateur, et non pas en vue de se soustraire à quelque désagrément.

De nombreux sénateurs, au fil des ans, ont jugé commode de divulguer les détails de leurs affaires privées à leur avocat personnel et me demandaient d'informer ce dernier de la loi, afin qu'il soit en mesure de leur donner les meilleurs conseils possibles.

Lors du débat au Sénat, d'aucuns ont mentionné l'accueil organisé le premier jour pour les nouveaux sénateurs dans le bureau du greffier. De nombreux sénateurs, de fait la majorité d'entre vous aujourd'hui, en ont fait l'expérience. La formule est invariable. Le greffier salue le nouveau sénateur, ensuite de quoi il m'invite, ainsi que le directeur des finances et celui des ressources humaines, à faire un exposé de quelques minutes.

Le greffier a mis en place cette procédure à son entrée en fonction par souci de bien souligner quelques messages particulièrement importants. Au cours des quelques minutes qui

need to immediately address all potential conflicts, since the law is as currently exists contains no transitional provisions. I also stress the need to be vigilant at all times in the future with respect to conflicts of interest, and my availability to senators.

[Translation]

As a Senate official, it is my duty to communicate to the media and the public the laws and rules that dictate the conduct of senators, which are public documents anyway. However, I provide no interpretation since this would mean giving a legal opinion.

[English]

Conflict of interest is a multi-faceted issue with legal, procedural and political dimensions. Under current practices, I give the legal advice. I also advise senators on procedural matters, but remind them that it is the procedural clerks who advise the Speaker and the committee chairs.

The most important dimension of conflict of interest is the political dimension, and it is not my role to give political advice. When I see an optics problem, as opposed to or in addition to a legal problem, I may discuss it with the senator, but always conclude with the suggestion that the senator consult with his or her colleagues and leadership for a headline test or a smell test. It seems to me that it is for this dimension of conflict of interest and ethics that an ethics counsellor can bring value-added to your current practices.

The Senate has referred to you a package composed of a draft bill and ethics code. The package would consolidate, codify and modernize the rules that govern you in the areas of conflict of interest and provide an infrastructure to support senators in satisfying their obligations under the Code.

[Translation]

Codification is a normal phase of rule-making. A law is first of all a response to an issue raised by a specific case. Over time, the principles that underlie decisions aimed at solving specific cases become apparent. Ultimately, these principles get entrenched as written rules residing in different places and, when these rules become numerous, it is normal that one would try to consolidate and codify these individuals rules. The Canadian Charter of Rights and Liberties is but one example of this modern trend towards consistent written laws.

Looking ahead, the distribution and use of documents in electronic format will be a new aspect that will need to be taken into account when deciding format and content. You may wish to consider whether technology offers new possibilities or presents new threats.

me sont imparties, je soulève toujours la question du conflit d'intérêts et la nécessité de lever immédiatement tout conflit potentiel, car la loi actuelle ne prévoit aucune période transitoire. Je souligne toujours la nécessité d'être constamment vigilant à l'avenir pour ce qui est des conflits d'intérêts, et assure les sénateurs de ma disponibilité.

[Français]

En ma qualité de fonctionnaire du Sénat, j'ai le devoir de divulguer aux médias et à la population les lois et règles qui régissent la conduite des sénateurs et qui sont d'ailleurs du domaine public. Toutefois, je ne leur fournis aucune interprétation car cela, dans ma situation, consisterait à fournir un avis juridique.

[Traduction]

Le conflit d'intérêts est un sujet à facettes multiples qui comporte des dimensions juridiques, procédurales et politiques. Conformément à la pratique actuelle, je donne des conseils juridiques. Je donne également aux sénateurs des avis sur la procédure, mais je leur rappelle que ce sont les greffiers à la procédure qui conseillent le président du Sénat et les présidents de comité.

La dimension la plus importante du conflit d'intérêts est la dimension politique et ce n'est pas mon rôle de donner des conseils politiques. Lorsque je détecte un problème d'optique, par opposition à un problème juridique ou en sus d'un tel problème, je peux en parler avec le sénateur mais je conclus alors toujours avec la recommandation que le sénateur consulte ses collègues et son leader pour obtenir un test «olfactif» ou un test «titre de presse». Il me semble que pour cette dimension du conflit d'intérêts et de l'éthique un conseiller en éthique peut apporter une valeur ajoutée aux pratiques actuelles.

Le Sénat vous a envoyé un ensemble de propositions composé d'un avant-projet de loi et d'un code de déontologie. Ensemble, ils visent à consolider, codifier et moderniser les règles qui vous régissent en matière de conflit d'intérêts et établissent une infrastructure d'appui aux sénateurs pour les aider à remplir leurs obligations en vertu du code.

[Français]

La codification est une étape normale de l'évolution des règles. La loi est d'abord une réponse à un problème posé par un cas. Les décisions qui visent à apporter des solutions à des cas précis révèlent avec le temps leurs principes sous-jacents. En fin de compte, ces principes sont traduits en règles écrites et, lorsque ces règles sont suffisamment nombreuses, et parfois dans des endroits différents, il est normal que l'on cherche à les rassembler et à les codifier. L'adoption de la Charte canadienne des droits et libertés est un exemple de la tendance moderne à tendre vers une loi cohérente et écrite.

À l'avenir, la circulation et l'utilisation de documents de format électronique est un nouvel élément dont il faudra tenir compte pour déterminer le format et le contenu. Vous voudrez peut-être vous pencher sur la question de savoir si la technologie offre de nouvelles possibilités ou pose de nouvelles menaces.



[English]

Change always offers opportunities and poses threats. I believe that the proposal to reform the existing regime offers you many opportunities. There is the opportunity to enhance your public image and that of the Senate. There is the opportunity to document your right to have a private life and carry on your personal affairs. There is the opportunity to have clear rules that you can easily access and understand. There is the opportunity to have an infrastructure that can support you better than at present, in particular with the certainty of one-stop shopping and binding opinions, and also with the benefit of peer review. Finally, there is the opportunity to replace existing laws that are obsolete, arcane, unduly restrictive and even dangerous. For all these reasons, I think that you can approach this study with hope that you can create a better system.

Of course, there are threats too. The first and biggest threat I see is duplicating the rules by adopting new ones without repealing the old. A new regime must replace the old with the new, rather than duplicating and overlapping your obligations. A second threat would be to have competing infrastructure. You do not want senators not knowing whether they should turn to the ethics commissioner or to the law clerk for advice, or getting conflicting advice from different quarters, for that matter. Enforcement is a different matter. It should be one-stop shopping for professional advice on ethics, whether embodied in law or the rules. Other threats would be a rules system that is too detailed or a compliance system that is too onerous.

With these general thoughts in mind, I turn to the package. It proposes rules that are to be internal to Parliament. I consider this to be an excellent feature that is in the public interest. You have even had some discussion on whether the rules should not be internal to the Senate. This is another option. However, what concerns me is that, while the new is to be internal to Parliament, much of the old remains. With respect to the senators, I refer you to section 16 of the Parliament of Canada Act and to sections 119, 121 and 122 of the Criminal Code.

Let me begin by saying that I think that section 119 of the Criminal Code is a section fairly and properly applicable to parliamentarians. Section 119 prohibits corruption in office, which is generally accepted to be a crime. In my view, if a senator is investigated and charged with corruption, other senators would want that matter before the courts.

It is the other sections of the law that I mentioned that I do not think should continue to apply to parliamentarians in parallel with the proposed code of conduct.

Consider section 16 of the Parliament of Canada Act. Basically, it prohibits a senator from selling his or her parliamentary services. Is there an ongoing need to have section 16 in the law? If the member is corrupt, the matter is criminal, and section 119 applies. If the member is not corrupt and the matter is not criminal, why is the prohibition being left in the Parliament of

[Traduction]

Le changement ouvre toujours des possibilités et présente des menaces. Je considère que le projet de réforme du régime actuel vous offre beaucoup de possibilités. Il y a la possibilité d'améliorer votre image publique et celle du Sénat. Il y a la possibilité d'établir votre droit à une vie privée et à poursuivre vos affaires personnelles. Il y a la possibilité d'avoir des règles claires que vous puissiez facilement connaître et comprendre. Il y a la possibilité d'avoir une infrastructure qui puisse mieux vous appuyer qu'à l'heure actuelle, avec en particulier la certitude d'un guichet unique et d'opinions exécutoires et aussi l'avantage d'un examen par les pairs. Enfin, il y a la possibilité de remplacer les dispositions légales actuelles qui sont obsolètes, alambiquées, indûment restrictives et même dangereuses. Pour toutes ces raisons, je pense que vous pouvez aborder cette étude avec l'espoir de créer un meilleur système.

Bien entendu, il y a également des dangers. Le premier est le plus gros que je vois serait une duplication des règles, soit l'adoption de nouvelles règles sans abroger les anciennes. Un nouveau régime doit remplacer l'ancien par du neuf, plutôt que de reproduire les obligations et d'introduire des chevauchements. Un deuxième danger serait d'avoir deux infrastructures concurrentes. Il ne faudrait pas que les sénateurs ne sachent pas s'ils doivent se tourner vers le commissaire à l'éthique ou vers le légiste pour obtenir des avis, ou pire encore, recevoir des avis contradictoires. L'application est un sujet différent. Il faudrait donc un guichet unique pour des avis professionnels en matière d'éthique, que la question relève de la loi ou des règles. D'autres dangers seraient un système de règles excessivement détaillées ou un système d'observation trop lourd.

Gardant à l'esprit ces réflexions générales, passons maintenant au texte. Il propose des règles internes au Parlement. Je trouve que c'est là un attribut excellent qui est dans l'intérêt public. Vous avez même envisagé la possibilité que les règles soient internes au Sénat. C'est une autre option. Cependant, ce qui m'inquiète, c'est que si les nouvelles règles sont internes au Parlement, une bonne partie du dispositif ancien subsiste. S'agissant des sénateurs, je vous renvoie à l'article 16 de la Loi sur le Parlement du Canada et aux articles 119, 121 et 122 du Code criminel.

Permettez-moi d'indiquer d'abord que je considère que l'article 119 du Code criminel s'applique à juste titre aux parlementaires. L'article 119 sanctionne la corruption, dont il est généralement admis qu'elle est un crime. À mon avis, si un sénateur est accusé de corruption après enquête, les autres sénateurs voudront que la justice soit saisie.

Ce sont les autres articles de la loi que j'ai mentionnés dont je ne pense pas qu'ils devraient continuer à s'appliquer aux parlementaires parallèlement au code de déontologie proposé.

Prenez l'article 16 de la Loi sur le Parlement du Canada. En substance, il est interdit à un sénateur de vendre ses services parlementaires. Le maintien de l'article 16 dans la loi reste-t-il nécessaire? Si le sénateur est corrompu, l'affaire est pénale et l'article 119 s'applique. Si le sénateur n'est pas corrompu et l'affaire non pénale, pourquoi cette interdiction subsiste-t-elle



Canada Act to be addressed in the courts? Would it not be best to incorporate a prohibition of this nature into the new code of conduct, which, after all, is supposed to consolidate the rules?

I turn to my biggest concern. By “judicial interpretation,” senators are considered to be “officials” for the purposes of Part IV of the Criminal Code. As officials, they are subject to sections 121 and 122 of the Code. Section 121 contains many offences, but its main thrusts of concern to senators are a prohibition in paragraph (1)(a) against officials receiving a benefit for any act or omission relating to the transaction of government business, and a prohibition in paragraph (1)(c) against officials receiving a benefit from any person who has dealings with government.

It is my view that Parliament never intended sections 121 and 122 to apply to parliamentarians. Francophones will appreciate how difficult it is to conceive that Parliament was thinking of parliamentarians when it used the term “fonctionnaire.” In the words of Mr. Justice Falardeau, who was the first trial judge in the case of *The Queen v. Cogger* in 1993:

[Translation]

It seems almost incongruous that a senator should be considered as a government official. How could a member of the legislative branch be considered as being the same as an official or an executive?

[English]

In my view, Parliament intended section 119 to apply to parliamentarians and judges, and sections 121 and 122 to be the equivalent provisions for public servants. To be guilty of a criminal offence, parliamentarians were to have been corrupt. Public servants, on the other hand, were to be subject to a rule that did not require a corrupt mind, but which provided an opportunity for exemption from otherwise prohibited conduct, with the written consent of the head of the branch of government of which the public servant is an official.

I invite honourable senators to examine this question carefully, because, in my view, the scope of section 121 is dangerously wide. I recommend that you read the 1996 decision of the Supreme Court of Canada in the case of *R. v. Hinchey*, a leading decision on paragraph 121(1)(c).

Speaking for the minority, Mr. Justice Cory suggested that it was important “...not to encompass conduct...which no reasonable member of the community would regard as blameworthy.” Madam Justice L’Heureux-Dubé, speaking for the majority, rejects this approach. Coming from the perspective that the purpose of section 121 is not only to protect the integrity of government, but also the appearance of integrity of government, she concluded that Parliament has explicitly stated that damage to the government’s integrity can also occur where

dans la Loi sur le Parlement du Canada et relève-t-elle de la compétence des tribunaux? Ne vaudrait-il pas mieux incorporer une interdiction de cette nature dans le nouveau code de conduite qui est, après tout, censé codifier les règles?

Je passe maintenant à mon plus gros sujet de préoccupation. Par «interprétation judiciaire», les sénateurs sont considérés comme des «fonctionnaires» aux fins de la Partie IV du Code criminel. À ce titre, ils sont assujettis aux articles 121 et 122 du Code. L’article 121 énonce maintes infractions, mais celle qui intéresse le plus près les sénateurs est l’interdiction inscrite à l’alinéa (1)a pour les fonctionnaires de recevoir un avantage pour un acte ou une omission concernant la conclusion d’affaires avec le gouvernement, et l’interdiction faite à l’alinéa (1)c aux fonctionnaires de recevoir un avantage de toute personne qui a des relations d’affaires avec le gouvernement.

Je considère que le Parlement n’avait jamais l’intention d’appliquer les articles 121 et 122 aux parlementaires. Les francophones admettront combien il est difficile de concevoir que le Parlement songeait aux parlementaires lorsqu’il a utilisé le terme «fonctionnaires». Selon les mots du juge Falardeau, qui était le juge de première instance dans la cause *La Reine c. Cogger*, en 1993:

[Français]

Il semble presque incongru qu’un sénateur puisse être considéré comme un fonctionnaire du gouvernement. Comment un membre du pouvoir législatif peut-il être considéré à la fois comme fonctionnaire de l’exécutif?

[Traduction]

À mon avis, l’intention du Parlement était que l’article 119 s’applique au parlementaires et aux juges, les articles 121 et 122 étant les dispositions équivalentes pour les fonctionnaires. Pour être coupables d’une infraction criminelle, les parlementaires devaient être corrompus. Les fonctionnaires, en revanche, étaient assujettis à une règle qui n’exigeait pas un esprit corrompu et qui leur permettait de faire des choses par ailleurs interdites avec le consentement écrit du chef de la division du gouvernement qui l’emploie.

J’invite les honorables sénateurs à examiner de près cette question car, à mon sens, la portée de l’article 121 est dangereusement grande. Je vous recommande de lire la décision de 1996 de la Cour suprême du Canada dans la cause *R. c. Hinchey*, un jugement qui a fait date sur l’application de l’alinéa 121(1)c.

S’exprimant pour la minorité, le juge Cory a estimé important de «[...] ne pas englober des conduites [...] qu’aucun membre raisonnable de la collectivité ne considérerait comme répréhensibles». Madame la juge L’Heureux-Dubé, écrivant pour la majorité, rejette cette approche. Considérant que l’article 121 a pour objet non seulement de protéger l’intégrité du gouvernement, mais aussi l’apparence d’intégrité du gouvernement, elle conclut que le Parlement a expressément stipulé qu’il peut y avoir atteinte à l’intégrité du gouvernement

benefits are received by officials even where no ill will existed. It is for this reason that the net in section 121(1)(c) was cast so wide. No corrupt intent is required.

It is interesting that Madam Justice L'Heureux-Dubé's approach is informed by her view that this section offers a simple, complete and exonerating defence to any government employee. In her words, the section offers an easy solution to any employee concerned about the propriety of his or her conduct. All the person must do to be completely absolved is to get the consent of his or her superior in writing. However, who is a senator's superior? Coming back to the words of Mr. Justice Falardeau, in *The Queen v. Cogger*:

[Translation]

If the legislator had intended to consider a senator as an official, to what head of what branch of government that employs him or off which he is an official would that senator go to ask permission to accept a benefit or advantage from someone who deals with the government in order to be safe from charges under paragraph 121.1(c) of the Criminal Code?

[English]

In my view, a simple amendment to the definition of the word "official" in section 118, providing that it does not extend to parliamentarians or judges merely by virtue of their seat, would suffice to make the needed correction to the law.

If the reform package as tabled is adopted, but section 16 of the Parliament of Canada Act or sections 121 and 122 of the Criminal Code are left applicable to senators, I would suggest that you consider the advisability of tasking the ethics commissioner with respect to advising on them. Since they are law, the advice should be not only ethical, but legal as well. Otherwise, a senator who has consulted the commissioner might easily be misled into thinking that the ethical advice received is in compliance with the law when it has not been examined for that purpose.

I note that, at present, there is no requirement in the draft bill for the ethics commissioner to be a lawyer, and section 27 of the draft code of conduct seems to limit the obligation of the ethics commissioner to advice respecting a parliamentarian's obligations under the code. Since my sense is that any ethics commissioner would prefer to limit himself or herself to giving ethical advice, we return to the solution of removing the prohibitions from the law and placing them in the code where they can be properly administered and knowledgeably enforced.

Honourable senators, I wish to address one further section of the existing law because it is the subject of much advice. I refer to section 14 of the Parliament of Canada Act.

Section 14 was first enacted in 1878 as part of an act further securing the independence of Parliament. Its original purpose was to prevent the executive from being able to purchase the support of parliamentarians with public money contracts.

aussi lorsque des fonctionnaires reçoivent des avantages même sans mauvaise intention. C'est pour cette raison que le filet de l'alinéa 121(1)c) a été lancé si loin. Aucune intention de corruption n'est nécessaire.

Il est intéressant que la juge L'Heureux-Dubé ait fondé son approche sur son opinion que cet article offre une défense simple, complète et décisive à tout employé du gouvernement. Autrement dit, l'article offre une solution simple à tout fonctionnaire qui s'interroge sur la légalité d'une conduite. Il suffit à cette personne d'obtenir le consentement écrit de son supérieur pour être complètement absoute. Mais qui est le supérieur d'un sénateur? Pour reprendre les termes du juge Falardeau dans *La Reine c. Cogger*:

[Français]

Si le législateur avait voulu considérer un sénateur comme fonctionnaire, à quel chef de division de gouvernement qui l'emploie ou dont il est fonctionnaire, voulait-il que ce sénateur s'adresse pour demander la permission d'accepter un avantage ou une récompense de quelqu'un qui traite avec le gouvernement pour le sauvegarder d'une accusation en vertu de l'article 121.1c) du Code criminel?

[Traduction]

À mon avis, une simple modification de la définition du mot «fonctionnaire» à l'article 118, pour préciser qu'elle n'englobe pas les parlementaires ou les juges simplement parce qu'ils occupent leur siège, suffirait à apporter la rectification nécessaire à la loi.

Si le projet de réforme tel que déposé est adopté, mais que l'article 16 de la Loi sur le Parlement du Canada ou les articles 121 et 122 du Code criminel restent applicables aux sénateurs, je vous suggère de réfléchir à l'opportunité de confier au commissaire à l'éthique la tâche de les conseiller à ce sujet. Du fait qu'il s'agit de dispositions légales, ses avis devraient non seulement être d'ordre éthique, mais aussi juridique. Sinon, un sénateur ayant consulté le commissaire pourrait facilement être amené à penser que l'avis déontologique qu'il a reçu traduit la loi, alors que la question n'a pas été examinée sous cette lumière.

Je note qu'à l'heure actuelle l'avant-projet de loi n'exige pas que le commissaire à l'éthique soit juriste et que l'article 27 du projet de code de déontologie semble limiter les fonctions du commissaire aux avis relatifs aux obligations d'un parlementaire en vertu du code. Étant donné que j'ai l'impression que tout commissaire à l'éthique préférerait se limiter à des avis d'ordre éthique, nous revenons à la solution de retirer les interdictions de la loi et de les incorporer plutôt dans le code, là où elles pourront être administrées comme il se doit et appliquées en connaissance de cause.

Honorables sénateurs, j'aimerais aborder une autre disposition encore de la loi actuelle, car elle est le sujet de nombreux avis. Je veux parler de l'article 14 de la Loi sur le Parlement du Canada.

Cet article a été promulgué en 1878 comme élément d'une loi qui visait à mieux garantir l'indépendance du Parlement. Son but initial était d'empêcher l'exécutif d'acheter l'appui des parlementaires au moyen de fonds publics.



Interestingly enough, the bill as introduced would also have prevented senators, as well as members of the House of Commons, from holding incompatible offices under the government. However, with respect to senators, that provision was removed before enactment. Let me quote from an opinion given in 1971 by a predecessor of mine, Mr. E. Russell Hopkins. In an opinion that does not disclose the fact situation being considered, he concludes:

No restriction or limitation on the acceptance of offices of profit under the Crown is imposed upon Senators whose disqualification is left to the determined by Section 31 of the *B.N.A. Act* itself. It would follow that a Senator would not be disqualified either under the *B.N.A. Act* or under the "Independence of Parliament" provisions by reason of his acceptance of an office of profit under the Crown.

Coming back to section 14, it still reads today much the same as the day it was enacted. It provides:

14. No person who is a member of the Senate shall, directly or indirectly, knowingly and wilfully be a party to or concerned in any contract under which the public money of Canada is to be paid.

[Translation]

14. No person who is a member of the Senate shall, directly or indirectly, knowingly and wilfully be a party to or be concerned in any contract under which the public money of Canada is to be paid.

[English]

Note that the prohibition is against being a party to or concerned in a contract. If public money is being paid under the contract and a senator is concerned in the contract, the prohibition is breached whether or not the senator receives a personal benefit. Put another way, receiving a personal benefit is not an essential element of the offence.

In 1979, the Supreme Court of Canada, in the *Wheeler* case, decided that a director or officer of a company was, ex officio, in other words, from the very fact of holding office, concerned in that company's contracts and in its success. In the words of Mr. Justice Estey in that case:

It is unrealistic to believe that as a general principle of human conduct a director or officer of a contracting company does not have at least an indirect interest in the company's contracts.

It seems to me that the same logic applies to partners in partnerships.

By accepting the office of director, a person accepts the duties of that office. I can find no reason in law to differentiate between one director's duty to a commercial firm and another director's duty to a non-profit organization.

Curieusement, le projet de loi tel qu'il avait été introduit à l'époque interdisait également aux sénateurs, de même qu'aux députés, d'occuper des charges publiques incompatibles. Cependant, dans le cas des sénateurs, cette disposition a été supprimée avant la promulgation. Permettez-moi de citer un avis écrit en 1971 par mon prédécesseur, M. E. Russell Hopkins. Dans un avis qui ne divulgue pas la situation de fait considérée, il conclut:

Nulle restriction ou limitation à l'acceptation de charges publiques lucratives n'est imposée aux sénateurs, leur inadmissibilité étant déterminée par le seul article 31 de la *Loi sur l'A.N.B.* elle-même. Il s'ensuit qu'un sénateur ne sera pas considéré comme disqualifié ni en vertu de la *Loi sur l'A.N.B.* ni en vertu des dispositions sur «l'indépendance du Parlement» parce qu'il a accepté une charge publique lucrative.

Pour en revenir à l'article 14, son libellé est resté à peu près inchangé depuis sa promulgation. Il stipule:

14. Il est interdit à tout sénateur d'être volontairement — directement ou indirectement — partie à un contrat mettant en jeu des fonds publics fédéraux, ou d'y être mêlé d'aucune autre façon.

[Français]

14. Il est interdit à tout sénateur d'être volontairement — directement ou indirectement — partie à un contrat mettant en jeu des fonds publics fédéraux, ou d'y être mêlé d'aucune autre façon.

[Traduction]

Notez que l'interdiction vise le fait d'être partie ou mêlé à un contrat. Si des fonds publics sont versés au titre du contrat et qu'un sénateur est «mêlé» au contrat, l'interdiction est enfreinte, que le sénateur reçoive ou non un avantage personnel. En d'autres termes, recevoir un avantage personnel n'est pas un élément essentiel de l'infraction.

En 1979, la Cour suprême du Canada, dans la cause *Wheeler*, a décidé qu'un administrateur ou dirigeant d'une société était d'office, c'est-à-dire par le seul fait de son emploi, intéressé dans les contrats de cette société et dans ses bénéfices. Pour reprendre les termes du juge Estey:

Il n'est pas réaliste de penser, à titre de principe général de la conduite humaine, qu'un administrateur ou dirigeant d'une société contractante n'a pas au moins un intérêt indirect dans les contrats de cette société.

Il me semble que la même logique s'applique à des associés.

En acceptant la charge d'administrateur, une personne accepte les fonctions de cette charge. Je ne vois aucune raison juridique de distinguer entre les fonctions d'un administrateur d'une société commerciale et les fonctions d'un administrateur d'une organisation sans but lucratif.



The result is that when section 14 and the *Wheeler* case are read together, senators are prohibited from being directors, officers or partners of organizations that have contracts under which government money is paid. Senators can, however, structure their affairs to act as consultants to commercial enterprises, except with respect to their government dealings, or to act as voluntary patrons of charitable and other non-profit organizations that receive government funding.

On another plane, I note that the draft code continues the blanket prohibition against contracts with the government. Honourable senators might want to reflect on this. A prohibition on contracts with the Senate, or with any parliamentary institution for that matter, makes great sense. After all, senators run the Senate. However, in the 1980s, there were over 80,000 suppliers to the government. Presumably, there are over 100,000 by now. Government is a huge part of our economy. Is it necessary to exclude senators from all that activity, all the time, in all circumstances? It may be, but you should ask yourselves the question. I can see why the Senate cannot rent premises from a senator or the senator's holding company. It is harder to understand why some government department cannot rent such premises.

Honourable senators, let me terminate my opening remarks with the following point. Reform of the law in this area has been under active consideration without success for 30 years now. This suggests to me that you may wish to view the draft bill and the draft code in different lights. Change to the law in the future may be difficult. For this reason, it is very important to get the law right.

However, while rules are stable, change in response to evolving situations and developing needs is possible. This enhanced flexibility may give you some comfort with respect to the code.

I would be pleased to answer your questions.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Audcent.

**Senator Stratton:** Mr. Audcent, you raised an interesting point earlier. I consulted with you about being on a board in a volunteer capacity of a start-up pharmaceutical company. As it had the potential of receiving federal money, your advice was that I should not be on that board, and I am not.

I need clarification, because this affects us all dramatically, about serving in a voluntary position on a board of a voluntary organization. In your opinion, does the same rule apply if it receives federal funding?

**Mr. Audcent:** In my view, the first part of the prohibition is to be a party to a contract with the government under which public money is paid. If it is a corporation, you are not the party, the corporation is.

The second part of the prohibition is to be concerned in the contract under which public money is to be paid. The Supreme Court of Canada said that the director or officer of a company is

Le résultat est que lorsqu'on lit ensemble l'article 14 et le jugement *Wheeler*, il est interdit aux sénateurs d'être administrateurs, dirigeants ou associés d'organisations ayant conclu des contrats prévoyant le versement de fonds publics. Toutefois, les sénateurs peuvent structurer leurs affaires de manière à agir comme experts-conseils auprès d'entreprises commerciales, sauf à l'égard de leurs affaires avec l'État, ou d'agir comme présidents d'honneur d'organisations caritatives et à but non lucratif qui reçoivent des subventions publiques.

Sur un autre plan, je constate que le projet de code maintient l'interdiction globale de contrats avec l'État. Les honorables sénateurs pourraient vouloir réfléchir à cela. L'interdiction de conclure des contrats avec le Sénat ou toute autre institution parlementaire est tout à fait sensée. Après tout, les sénateurs gèrent le Sénat. Cependant, dans les années 80, on dénombrait plus de 80 000 fournisseurs de l'État. J'imagine qu'il y en a plus de 100 000 aujourd'hui. L'administration publique représente une partie énorme de notre économie. Est-il nécessaire d'exclure les sénateurs de toute cette activité, toujours et dans toutes les circonstances? Il se peut, mais vous devriez vous poser la question. Je conçois que le Sénat ne puisse louer des locaux auprès d'un sénateur ou de la société de holding d'un sénateur. Il est plus difficile de comprendre pourquoi un ministère quelconque ne pourrait pas louer de tels locaux.

Honorables sénateurs, permettez-moi de conclure mon exposé avec la remarque suivante. La réforme du droit dans ce domaine a été engagée il y a déjà 30 ans sans pouvoir encore aboutir. Cela m'amène à vous suggérer d'étudier l'avant-projet de loi et le projet de code sous différents éclairages. Il pourrait être difficile de modifier la loi à l'avenir et c'est pourquoi il importe aujourd'hui adopter un texte judicieux.

En revanche, les règles, tout en étant stables, peuvent être adaptées à l'évolution des situations et des besoins nouveaux. Cette flexibilité accrue du code peut vous rassurer.

Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

**La présidente:** Merci, monsieur Audcent.

**Le sénateur Stratton:** Monsieur Audcent, vous avez soulevé un point intéressant. Je vous avais consulté au sujet de l'invitation à siéger à titre bénévole au conseil d'administration d'une nouvelle société pharmaceutique. Vous m'avez conseillé de m'abstenir car cette entreprise était susceptible de recevoir des fonds publics fédéraux, et c'est ce que j'ai fait.

J'ai besoin d'une clarification, car cela a d'énormes répercussions pour nous tous. S'agissant de siéger bénévolement au conseil d'une organisation bénévole, est-ce que la même règle s'applique, à votre avis, dès lors que celle-ci reçoit des fonds fédéraux?

**M. Audcent:** À mon avis, la première partie de l'interdiction concerne le fait d'être partie à un contrat avec le gouvernement comportant le versement de fonds publics. S'il s'agit d'une société, la partie ce n'est pas vous, c'est la société.

La deuxième partie de l'interdiction porte sur le fait d'être intéressé dans un contrat au titre duquel sont versés des fonds publics. La Cour suprême du Canada a statué que

concerned in the affairs of that company. Would we expect any less from the directors of our national charitable organizations than we do of our directors of commercial companies? No. They have a duty of loyalty to their company. They have a duty to promote their company's interests. They have all the normal duties that we associate with being a director.

If you have those duties, whether it is for a commercial company or for a non-profit company, it seems to me that you are concerned in your company's contracts. If that contract is with the government and public money is being paid, you are arguably caught within that section.

**Senator Stratton:** That is a rather bleak outlook for those of us who do put in a large amount of time, voluntarily, with non-profit organizations.

**Mr. Audcent:** I think it is important to realize that there are ways to do it.

**Senator Stratton:** Could you perhaps let us know what those ways are so that the public and senators understand clearly what those are?

**Mr. Audcent:** In my view, the problem is that you cannot be a director or officer because that office brings with it rights and obligations. That is what makes you concerned. As long as you are not a director or officer, there is nothing to stop you from working with the charities with which you are concerned. If it is useful to the relationship, you can become a patron or honorary patron of the charity, but I think there is a problem if you are actually holding an office with the legal rights and legal obligations associated with the office.

**Senator Di Nino:** I have two questions. One is a follow-up question to Senator Stratton's interjection.

I heard you say, "regardless of whether there is any personal gain or benefit." I always assumed that that was part of the underlying purpose of the legislation dealing with conflict of interest. I should like it clarified, because I am on three boards receiving money from the government. They are all volunteer organizations, and now it appears that I am in deep trouble. I want to put that on the record. What I hear you saying is that, regardless of whether the individual receives a benefit personally, the individual is still caught by this legislation.

**Mr. Audcent:** That is my understanding. The concept of personal benefit forms some of the Criminal Code provisions. You shall not receive a personal benefit. In section 14 of the Parliament of Canada Act, the prohibition is against being concerned in a contract. It is not against receiving a personal benefit.

**Senator Di Nino:** "Concerned" means being either an officer and/or a director, not both?

**Mr. Audcent:** It includes being a principle — a principle, officer or director.

**Senator Di Nino:** Thank you for that.

l'administrateur ou le dirigeant d'une société est intéressé dans les affaires de cette société. Attendrait-on moins des administrateurs d'une organisation caritative nationale que des administrateurs de sociétés commerciales? Non. Ils ont un devoir de loyauté envers leur compagnie. Ils ont le devoir de promouvoir les intérêts de leur compagnie. Ils exercent toutes les fonctions normales associées à la charge d'administrateur.

Si vous avez ces fonctions, que vous les remplissiez pour une société commerciale ou une société sans but lucratif, il me semble que vous êtes intéressé dans les contrats de la société. Si le contrat est avec le gouvernement et que des fonds publics sont versés, on peut arguer que l'article s'applique à vous.

**Le sénateur Stratton:** C'est une perspective plutôt inquiétante pour ceux d'entre nous qui consacrons bénévolement beaucoup de temps aux organisations sans but lucratif.

**M. Audcent:** Il importe de réaliser qu'il y a des façons de s'y prendre.

**Le sénateur Stratton:** Pourriez-vous nous indiquer quelles sont ces façons, afin que le public et les sénateurs les comprennent clairement?

**M. Audcent:** À mon avis, le problème est que vous ne pouvez être administrateur ou dirigeant parce que cette charge comporte des droits et obligations. C'est ce qui vous rend intéressé. Aussi longtemps que vous n'êtes ni administrateur ni dirigeant, rien ne vous empêche de travailler avec les oeuvres charitables qui vous intéressent. Si c'est utile, vous pouvez devenir président d'honneur, mais je pense qu'il y a un problème si vous occupez effectivement une charge comportant les droits et obligations juridiques habituelles.

**Le sénateur Di Nino:** J'ai deux questions. L'une fait suite à celle du sénateur Stratton.

Je vous ai entendu dire «qu'il y ait ou non un gain ou un avantage personnel». J'ai toujours pensé que c'était là le déclencheur de la législation relative aux conflits d'intérêts. J'aimerais que ce soit clarifié, car je siège à trois conseils qui reçoivent des fonds publics. Ce sont toutes des organisations de bénévoles et il semble maintenant que je me sois mis dans un mauvais cas. Il faut que ce soit clair. Si j'ai bien compris ce que vous dites, que la personne retire ou non un avantage personnel, cette personne tombe néanmoins sous le coup de la loi.

**M. Audcent:** C'est ce qu'il me semble. La notion d'avantage personnel intervient dans le Code criminel. Vous ne devez pas retirer un avantage personnel. Mais dans l'article 14 de la Loi sur le Parlement du Canada, l'interdiction porte sur le fait «d'être mêlé» à un contrat. Il n'y est pas question d'avantage personnel.

**Le sénateur Di Nino:** Être «mêlé» signifie être soit un dirigeant soit un administrateur, mais pas les deux?

**M. Audcent:** Cela englobe aussi un mandant - un mandant dirigeant ou administrateur.

**Le sénateur Di Nino:** Merci de cette réponse.



The other question that I have deals with relationships, family relationships and others. If, for example, a senator's brother, spouse or son or daughter happens to be on the board of a for-profit corporation, what are the implications of that as it relates to this discussion?

**Mr. Audcent:** I do not think that I am in a position to answer that. I have had a few questions in that direction over the years and I struggled with them enormously. The best answer I can probably give you is: I do not know the answer. The last time a case under section 14 went before the courts was in 1942, and it was in respect of a period where the person ended up not even having been a senator, so it not a very informative case. I do not have any jurisprudence to inform me, and I think the best answer I can give you is that it is a problem.

Coming back to the issue of personal benefit, section 14 has been opened up for you because it has been moved from the act to the code, which means that you are in a position to insert that element, if that is what you believe to be reasonable.

**Senator Di Nino:** It would be interesting to get an opinion on the second question. Obviously, I agree with our law clerk that the issue of personal benefit should be something that we should be looking at, to allow those who wish to make contributions to not-for-profit charitable organizations to continue to serve if the organization so wishes without being caught in this. I am also concerned about the second issue. If our law clerk cannot answer that question, we should look for some answers elsewhere.

**The Chairman:** May I suggest that perhaps we should concentrate a little less on what the present provisions are and look to what the proposed code says? As I understand it, the words "or concerned in" do not appear in this proposed code's provision on government contracts. Would the situation be different if this code were in force?

**Mr. Audcent:** That is quite right, Madam Chair. It says that a parliamentarian must not knowingly be a party to a contract with the Government of Canada under which the parliamentarian receives the benefit. It states further that you must not have an interest in a partnership or a private corporation that is a party to a contract with the Government of Canada.

**The Chairman:** The words "or concerned" do not appear; is that right?

**Mr. Audcent:** They have been deleted. That is right.

**Senator Grafstein:** I had cause to speak to Mr. Justice Estey about this decision. It troubled him deeply. It is not fair to put words in a man's mouth when he is not here to defend them, but let me take you through the argumentation and see whether or not we can work our way out of what I think all senators perceive to be an invidious situation. What is the invidious situation? There is not a senator who is not active in a volunteer organization. As a matter of fact, that type of responsibility is demanded from time to time from various organizations in our communities.

Mon autre question porte sur les relations, familiales et autres. Si, par exemple, le frère, conjoint, ou le fils ou la fille d'un sénateur siège au conseil d'une société à but lucratif, quelles en sont les implications par rapport à ce dont nous parlons?

**M. Audcent:** Je ne pense pas être en mesure de répondre. On m'a posé quelques questions à ce sujet au fil des ans et elles m'ont toujours donné beaucoup de fil à retordre. La meilleure réponse que je puisse probablement vous donner est que je ne connais pas la réponse. La dernière fois qu'une accusation en vertu de l'article 14 a été jugée était en 1942, et l'affaire portait sur une période où la personne n'occupait en fait pas de siège de sénateur, et cette affaire ne nous renseigne donc pas beaucoup. Je ne connais aucune jurisprudence à laquelle je puisse me fier et le mieux que je puisse vous dire est que c'est un problème.

Pour en revenir à la question de l'avantage personnel, l'article 14 a été ouvert parce qu'on le transfère de la loi dans le code, ce qui signifie que vous êtes en mesure d'insérer cet élément si vous jugez cela raisonnable.

**Le sénateur Di Nino:** Il serait intéressant d'avoir un avis sur la deuxième question. Évidemment, je conviens avec notre légiste qu'il faudra examiner la question de l'avantage personnel, afin de permettre à ceux d'entre nous qui souhaitent contribuer à des organisations caritatives sans but lucratif de continuer à servir si l'organisation le souhaite, sans tomber sous le coup de cette disposition. Je m'inquiète également au sujet de la deuxième question. Si notre légiste ne peut y répondre, il faudrait chercher des réponses ailleurs.

**La présidente:** Puis-je suggérer de peut-être nous concentrer un peu moins sur la teneur des dispositions actuelles et d'examiner plutôt ce que dit le projet de code? Si j'ai bien compris, les mots «ou y être mêlé d'aucune façon» ne figurent pas dans la disposition du projet de code sur les contrats avec l'État. La situation sera-t-elle différente si le code était en vigueur?

**M. Audcent:** C'est tout à fait juste, madame la présidente. Le code dit qu'un parlementaire ne doit pas être sciemment partie à un contrat avec le gouvernement du Canada qui lui procure un avantage. Il dit en outre qu'il ne peut pas avoir un intérêt dans une société de personnes ou une société privée qui est partie à un contrat avec le gouvernement du Canada.

**La présidente:** Les mots «ou y être mêlé» n'apparaissent pas; est-ce exact?

**M. Audcent:** Ils ont été supprimés. C'est juste.

**Le sénateur Grafstein:** J'ai eu l'occasion de parler au juge Estey de cette décision. Elle le troublait profondément. Il n'est pas juste de placer des mots dans la bouche d'un homme qui n'est pas là pour se défendre, mais permettez-moi de vous présenter l'argumentation pour voir si nous ne pourrions pas trouver une issue à une situation que tous les sénateurs, je pense, trouvent odieuse. Quelle est cette situation odieuse? Il n'existe pas un sénateur qui ne soit pas actif dans une organisation bénévole. De fait, ce genre de responsabilité nous est imposée parfois par les différentes organisations de notre collectivité.



If you go back to the Fathers of Confederation, the role of the senators was very clear. Senators were not to be elected but appointed so that they could, in particular, involve themselves deeply in the affairs of their region and community. That was, in effect, part of the whole notion of having an appointed Senate.

Again, the senator was not to use that particular position for his own "personal benefit." There is no question about that. There are some questions as to how it applies to the question of officials and so on, but for the moment let us set that apart.

Here we are in the modern era, where there is not a senator or his family who is not deeply involved, both as a donor and as a volunteer, in the volunteer sector. To somehow put senators in a position where the work that is being demanded of them by their community and in which they wish to participate into some type of grey area is, to my mind, inconsistent with the establishment of the Senate.

I note, for the purposes of the record, that the witness is nodding.

**Mr. Audcent:** I am listening.

**Senator Grafstein:** If not in agreement, he is at least nodding knowingly.

**Mr. Audcent:** Nodding understandingly.

**Senator Grafstein:** I find it personally invidious that the right of members of my family to be deeply involved in the volunteer sector should be in any way, shape or form questioned. It costs volunteers to be volunteers, particularly if you are director or have some official capacity in the organization.

If people would take a true look at the involvement of senators in volunteer affairs, they would find that there is not a senator that is not deeply involved in the volunteer sector in his particular community. One of the reasons that person was appointed to the Senate was he or she was active in their community in a direct sense, not in the sense of being a patron, but in an active sense. I find this particular provision an extension of the law that is inconsistent with the nature and the purpose of the Senate.

My suggestion, Madam Chair, if this is possible, is that we ask our colleague, Mr. Audcent, who is superb in this area, to see if he can draft something for us, as it applies to the Criminal Code, that would make it absolutely clear that, if senators did not receive a direct or indirect benefit — save his organization received a director or indirect benefit — that, in effect, we should exempt ourselves from the overflow of the Criminal Code. Again, there is a conflict. In my view, it impedes the privileges of a senator in the historic and constitutional role of a senator in his community if this grey cloud, in effect, is over him when he or she has no direct benefit from a dollar of government money. Yes, his organization benefits. Yes, his community benefits. Yes, there is a competition between this organization versus that organization, but it is all for the public good. It is *pro bono*. I would hope, with the consensus of the committee, that we can work at putting this

Si vous remontez jusqu'aux Pères de la Confédération, le rôle des sénateurs était très clair. Les sénateurs n'étaient pas élus, mais nommés, afin qu'ils puissent, plus particulièrement, se consacrer très avant aux affaires de leur région et localité. C'était en pratique l'une des raisons d'être d'un Sénat nommé.

Certes, le sénateur ne devait pas faire usage de cette position particulière pour son «avantage personnel». Cela est incontesté. Il se pose quelques questions sur la façon dont cela s'applique aux fonctions de dirigeant, etc., mais laissons cela de côté pour le moment.

Nous voici à l'ère moderne, où pas un seul sénateur ou membre de sa famille n'est pas largement actif, tant comme donateur que comme bénévole, dans le secteur bénévole. Placer dans une espèce de zone grise les sénateurs qui font le travail que leur collectivité attend d'eux et auxquels ils participent volontiers va à l'encontre de la raison d'être du Sénat, à mon avis.

Je fais observer, aux fins du procès-verbal, que le témoin hoche de la tête.

**M. Audcent:** J'écoute.

**Le sénateur Grafstein:** Même s'il n'est pas d'accord, il hoche de la tête d'un air entendu.

**M. Audcent:** Avec compréhension.

**Le sénateur Grafstein:** Je trouve personnellement odieux que les droits des membres de ma famille d'être actifs dans le secteur bénévole soient contestés de quelque manière que ce soit. Il en coûte aux bénévoles de faire du bénévolat, particulièrement s'ils sont administrateur ou ont une fonction officielle dans l'organisation.

Si les gens voulaient regarder de près la participation des sénateurs au bénévolat, ils constateraient qu'il n'en est pas un qui n'est pas hautement actif dans le secteur bénévole de sa localité. L'une des raisons pour lesquelles cette personne a été nommée au Sénat est justement qu'elle est active dans sa collectivité au plein sens du mot, et pas seulement à titre honoraire. Je trouve que cette disposition est un élargissement de la loi qui est contraire à la nature et à la raison d'être du Sénat.

Madame la présidente, si c'est possible, je demanderais que notre collègue, M. Audcent, qui est superbement compétent dans ce domaine, de rédiger pour nous un libellé qui préciserait sans équivoque possible que si les sénateurs ne reçoivent pas d'avantage direct ou indirect — même si l'organisation reçoit un avantage direct ou indirect — ils ne tombent pas sous le coup du Code criminel. Encore une fois, il y a là un conflit. À mon sens, c'est porter atteinte aux privilèges d'un sénateur qui remplit son rôle historique et constitutionnel dans sa collectivité si ce nage doit planer sur sa tête alors même qu'il ne reçoit aucun avantage direct du moindre dollar de fonds publics. Oui, son organisation en retire des bénéfices. Oui, sa collectivité en retire bénéfice. Oui, il peut y avoir concurrence entre telle organisation et telle autre, mais c'est tout dans l'intérêt public. C'est à titre gracieux. J'espère, avec le consensus du comité, que nous pouvons mettre

on the table to make it absolutely clear that work in the volunteer sector is not in any way, shape or form quasi criminal or unethical.

When I put this argument to the late Mr. Justice Estey, he knew there was a conflict. The question is how to resolve the conflict for the public interest.

In my view, this could be readily resolved, and you will not have one person in the public criticize us for this, not one. On the contrary, they will say, "Come and do some more work and, by the way, bring your chequebook."

**Mr. Audcent:** Senators are concerned with the public interest, and rightly so. My concern is the interest of senators. I am your counsel. I came in here saying that one of my purposes is to point out that the current regime is broken and needs some fixing. My comments, therefore, fit within that framework, namely, if the law is grey and impeding you then, as Senator Grafstein has said, it is time to fix the law.

**The Chairman:** I would point out that this does not come under the provisions of the Criminal Code, it comes under the Parliament of Canada Act, Senator Grafstein.

Section 19 of the proposed code states that:

A parliamentarian must not have an interest in a partnership or in a private corporation that is a party to a contract...unless the Ethics Commissioner is of the opinion that the interest is unlikely to affect the parliamentarian's obligations under this Code.

It is at least partially covered in this proposed code. It is something for us to think about.

I believe that we will get a transcript of Mr. Audcent's remarks this afternoon so that you can review them in full. I will see that it is circulated. What he has said is very important.

**Senator Joyal:** I have two sets of questions. The first is in relation to the present Criminal Code. The second group of questions concern the Milliken-Oliver report, which is the philosophy behind the Milliken-Oliver code, that is, that the Milliken-Oliver report recommends that the new rules be enshrined into the *Rules of the Senate* and the Standing Orders of the House of Commons. There are reasons for that.

Of course, the witness will understand that what I want to underline is that by enshrining the proposals of the proposed code of conduct in the *Rules of the Senate*, senators remain, as you said, in control of the Senate. It will remain within the purview of senators to monitor the ethics of senators.

I think that the Milliken-Oliver report had it right by proposing that the need for new rules is within the *Rules of the Senate* and not within legislation. Once we go to legislation, we must go the route of the court, and when we do that, we will clash with the court on the definition of "privileges" in relation to the capacity of the Senate to run its own affairs and, as you said, senators running the Senate.

un texte sur la table qui précise sans équivoque possible que le travail bénévole n'est en aucune façon quasi criminel ou illicite.

Lorsque j'ai présenté cet argument à feu le juge Estey, il voyait bien qu'il y avait un conflit. La question est de savoir comment le résoudre dans l'intérêt public.

À moins avis, c'est facile à résoudre, et pas une seule personne dans le public ne nous critiquera pour cela, pas une seule. Au contraire, tout le monde dira: «Allez-y, faites-en un peu plus et n'oubliez pas votre carnet de chèques».

**M. Audcent:** Les sénateurs se préoccupent de l'intérêt public et ce à juste titre. Ma préoccupation à moi, c'est l'intérêt des sénateurs. Je suis votre conseiller. J'ai annoncé au début que le régime actuel est défaillant et qu'il faut le réparer. C'est dans ce contexte que s'inscrit mon propos, à savoir que si la loi est grise et vous entrave, alors, comme le sénateur Grafstein l'a dit, il est temps de réparer la loi.

**La présidente:** Je vous fais remarquer, sénateur Grafstein, que ceci ne relève pas du Code criminel mais de la Loi sur le Parlement du Canada.

L'article 19 du projet de code dispose que:

Le parlementaire ne peut détenir, dans une société de personnes ou une société privée qui est partie à un contrat, d'intérêt [...] sauf si le commissaire estime que l'intéressé ne risque pas de manquer aux obligations du présent Code.

C'est au moins en partie couvert dans ce projet de code. Il nous appartient d'y réfléchir.

Je crois que nous recevrons la transcription des propos de M. Audcent cet après-midi afin que nous puissions les revoir en entier. Je veillerai à ce qu'elle soit distribuée. Ce qu'il a dit est très important.

**Le sénateur Joyal:** J'ai deux séries de questions. La première porte sur le Code criminel actuel. Le deuxième groupe de questions intéresse le rapport Milliken-Oliver, qui énonce la philosophie qui sous-tend le code Milliken-Oliver, à savoir que les nouvelles règles seraient incorporées dans le *Règlement du Sénat* et le Règlement de la Chambre des communes. Il y a des raisons à cela.

Le témoin aura évidemment compris que ce que je veux souligner ici, c'est que l'incorporation du code proposé dans le *Règlement du Sénat* fera que les sénateurs conserveront, comme vous l'avez dit, la maîtrise du Sénat. C'est aux sénateurs qu'il incombera de surveiller le respect de l'éthique par les sénateurs.

Je pense que le rapport Milliken-Oliver avait raison de proposer l'intégration des nouvelles règles au *Règlement du Sénat* plutôt que dans une loi. Si l'on en fait une loi, il faudra suivre la voie judiciaire, et dans ce cas nous nous heurterons aux tribunaux au sujet de la définition des «privileges» en rapport avec la capacité du Sénat à gérer ses propres affaires, c'est-à-dire la capacité des sénateurs à gérer le Sénat, comme vous l'avez dit.



Everyone who has tackled the issue of ethics of senators or members of the other place will know that it is a matter of privilege, that is, it is their responsibility to rule their own affairs.

My question to you is this: Following the judgment of the Federal Court of Appeal of November 29 that has designated a specific role to the court when interpreting privileges, that is, defining what is privilege and, second, how privilege is implemented by the parliamentary body, what advice could you give us with respect to the fact that, once we have legislated the way that the draft bill is written we would, in fact, be under the power of review of the courts of justice in Canada?

**Mr. Audcent:** Honourable senator, am I correct in saying that you are referring to the *Vaid* case?

**Senator Joyal:** Yes, I am.

**Mr. Audcent:** The first thing to put on the record is that the Board of Internal Economy of the House of Commons has publicly disclosed its intention to appeal the *Vaid* case and that the appeal documents have been deposited. The case is under appeal and we can only hope that the Supreme Court of Canada agrees to hear the appeal.

I framed my remarks in response to the government's package by expressing my delight that the code would be anywhere but in the law. The code should not be in the law; the code is not in the law. That is a major victory for parliamentarians.

I believe that you are now engaged in deciding exactly where, within Parliament, you intend to situate the code. I am not sure it is totally clear where this code will be situated. There are references to the Senate and the House of Commons, but the Senate and the House of Commons either speak through statutes, and this will not be a statute, or joint resolutions, and that will put the code in each rule book. If it is a joint resolution, it strikes me that either House can change that joint resolution at will. In that event, there will be no permanency.

I have not quite figured out how this works out. It is such a good victory to get this out of the legal system and out of the courts — and I agree with your objective — and into Parliament where parliamentarians who understand the business, politics and how the business of a parliamentarian is conducted will be able to speak to their peers and establish a common culture as to what is ethical practice. That is what should be happening.

**Senator Joyal:** However, the Milliken-Oliver report made it quite clear that the appointment of a juriconsult, or ethics commissioner, and I am quoting from page 11 of the Milliken-Oliver report:

After consultations with the leaders of the recognized parties in the Senate and House of Commons and such other persons as the Speakers consider advisable, the Speakers shall table a nomination in the Senate and the House, and a resolution passed by both Houses shall be required before the appointment is made.

Quiconque s'est jamais penché sur la déontologie des sénateurs ou des députés saura que c'est une affaire de privilège, autrement dit qu'il est de leur responsabilité de régler leurs propres affaires.

La question que je vous pose est la suivante: suite au jugement de la Cour d'appel fédérale du 29 novembre qui a attribué un rôle spécifique à la Cour lorsqu'il s'agit d'interpréter les privilèges, c'est-à-dire de définir ce qu'est un privilège et, deuxièmement, de la façon dont ce privilège est appliqué par l'assemblée parlementaire, quel conseil pouvez-vous nous donner par rapport au fait que, dès lors que nous aurons adopté le texte figurant dans l'avant-projet de loi, nous serons placés sous la juridiction des cours de justice de ce pays?

**M. Audcent:** Honorable sénateur, ai-je raison de penser que vous faites référence à la cause *Vaid*?

**Le sénateur Joyal:** Oui.

**M. Audcent:** La première chose à signaler est que le Bureau de la régie interne de la Chambre des communes a publiquement fait part de son intention d'interjeter appel du jugement *Vaid* et que les documents d'appel ont été déposés. La cause est donc en appel et nous ne pouvons qu'espérer que la Cour suprême du Canada accèptera d'entendre cet appel.

J'ai indiqué dans ma réponse au projet gouvernemental que je suis ravi que le code ne prenne pas la forme d'une loi. Le code ne devrait pas être une loi et il ne l'est pas. C'est une victoire majeure pour les parlementaires.

Il vous incombe maintenant de décider où exactement, à l'intérieur du Parlement, vous voulez situer le code. Je ne suis pas sûr qu'il soit totalement clair où il sera situé. Il y a des références au Sénat et à la Chambre des communes, mais le Sénat et la Chambre des communes s'expriment soit par le biais de lois, et ceci ne sera pas une loi, soit de résolutions conjointes, qui ont pour effet de placer le code dans chaque règlement. Si c'est une résolution conjointe, chacune des chambres pourra modifier cette résolution conjointe à volonté. Dans ce cas, il n'y aura pas de permanence.

Je n'ai pas très bien saisi comment tout cela fonctionnera. C'est une tellement grande victoire d'extraire tout cela du système judiciaire et des tribunaux — et je souscris à votre objectif — et de le confier au Parlement, là où les parlementaires, qui comprennent la politique et la manière dont un parlementaire conduit ses affaires, pourront dialoguer avec leurs pairs et établir une culture commune en matière d'éthique. Voilà ce qu'il convient de faire.

**Le sénateur Joyal:** Cependant, le rapport Milliken-Oliver disait très clairement que la nomination d'un juriconsulte, ou commissaire à l'éthique, et je cite la page 11 du rapport:

Après avoir consulté les chefs des partis politiques reconnus, au Sénat et à la Chambre des communes, et toute autre personne qu'ils jugent indiquée, les présidents déposent le nom du candidat au Sénat et à la Chambre, et la nomination prend effet sur adoption d'une résolution par les deux chambres.



In other words, it remains within the House and within the Senate, through a resolution, to appoint the ethics commissioner. Through the resolution, we can decide to appoint with a two-thirds vote or three-quarters vote, or whatever, to ensure that he is not just removed at the whim of a change of majority in the House.

Clearly, the philosophy of the Milliken-Oliver report is to keep in the House the business of managing House affairs in relation to ethics. What bothers me with this proposed bill is that it legislates the status of the commissioner. I pray to God that the Supreme Court of Canada will receive the appeal and will review the Létourneau decision. If that is not the case and we are stuck with the Létourneau decision, then we will have a major problem. We cannot legislate today ignoring what is coming down the road.

This question bothers me a lot. I looked into the report of the House of Commons in Westminster. It is a report dated November 2002 and entitled, "Committee on Standards in Public Life: Standards of conduct in the House of Commons". Recommendation R27 states:

On balance, however, we have concluded that, provided a Standing Order of the House can achieve our recommendations or appointment and powers, statute is an unnecessary step at this stage. In practice, statute is rarely a speedy or particularly flexible means of implementation. A Standing Order has the advantage of being both. However, depending on the practicalities of using a Standing Order, we would not rule out statute in the long term. We therefore recommend that recommendations 1 (a) and (b), 20, 23 and 26 be implemented by Standing Order.

They have had standards of public policy since 1995. In other words, they have had some experience. They reviewed their experience and they still conclude that it should remain within the rules.

It seems to me that the philosophy of our system, which we inherited from Westminster, is consistent with the fact that it has to remain within our house.

It is important that senators remain the ones who run the Senate. Otherwise, we would be either, as you said yourself, at the whim of the other place, which I think is operating within a totally different kind of political culture; or we would be opening the door to a court review.

I hope that the judgment will be struck down, but it may not. Perhaps it will be struck down for reasons other than those we have contemplated, and we will be left with questions. However, if we keep this code within our responsibility, and make it as stringent as we want, we will maintain the capacity of the Senate to rule its affairs.

That is the fundamental decision this committee must make. Where do we want to put the fence around this issue?

**Mr. Audcent:** Minister Carstairs yesterday located the nomination of the ethics commissioner and tied it to the fact that the ethics commissioner would also serve the Prime Minister. I believe that she made that point.

Autrement dit, il appartient à la Chambre et au Sénat, par voie de résolution, de nommer le commissaire à l'éthique. Par cette résolution, nous pourrions décider de le nommer à une majorité des deux tiers ou des trois quarts, ou tout ce que l'on voudra, pour éviter qu'il puisse être démis au hasard d'un changement de majorité à la Chambre.

À l'évidence, le rapport Milliken-Oliver optait pour le principe de laisser le Parlement gérer les affaires du Parlement en matière d'éthique. Ce qui m'inquiète dans ce projet de loi est qu'il légifère sur le statut du commissaire. Je prie Dieu que la Cour suprême du Canada acceptera d'entendre l'appel et reverra le jugement Létourneau. Dans le cas contraire, si nous sommes coincés avec le jugement Létourneau, nous aurons un problème majeur. Nous ne pouvons légiférer aujourd'hui en ignorant ce qui nous attend.

Cette question m'inquiète beaucoup. J'ai lu le rapport de la Chambre des communes de Westminster. C'est un rapport daté de novembre 2002, intitulé «Comité sur les normes dans la vie publique: Normes de conduite à la Chambre des communes». La recommandation R27 dit ceci:

Toutefois, tout compte fait, nous avons conclu que dans la mesure où le Règlement de la Chambre peut donner effet à nos recommandations sur la nomination et les pouvoirs, une loi est inutile à ce stade. Dans la pratique, une loi est rarement un instrument de mise en oeuvre rapide ou particulièrement flexible. Le Règlement présente l'avantage d'être les deux. Cependant, selon la difficulté pratique du recours au Règlement, il ne faut pas exclure une loi à long terme. Nous recommandons par conséquent que les recommandations 1 (a) et (b), 20, 23 et 26 soient mises en pratique par Règlement.

Ils ont là-bas des normes de conduite dans la vie publique depuis 1995. Autrement dit, ils ont quelque expérience. Sur la foi de cette expérience, ils ont conclu qu'il faut laisser le code dans le Règlement.

Il me semble que la philosophie de notre système, que nous avons hérité de Westminster, est conforme au maintien du code dans notre Règlement.

Il importe que le Sénat soit géré par les sénateurs. Autrement, soit nous serons soumis, comme vous l'avez dit vous-même, aux lubies de la Chambre des communes, qui fonctionne dans une culture politique totalement différente, soit nous ouvrirons la porte à un contrôle judiciaire.

J'espère que le jugement sera cassé, mais il se pourrait qu'il ne le soit pas. Peut-être sera-t-il cassé pour des raisons autres que celles que nous avançons et des questions subsisteront-elles. Cependant, si ce code reste de notre ressort et si nous le rendons aussi strict que nous le voulons, nous préserverons la faculté du Sénat de gérer ses propres affaires.

Voilà la décision fondamentale que ce comité doit prendre. Quel périmètre allons-nous tracer autour de cette question?

**M. Audcent:** La ministre Carstairs a situé hier le point de nomination du commissaire à l'éthique, en précisant que celui-ci serait également au service du premier ministre. Il me semble que c'est ce qu'elle a dit.

Senator Joyal is quite right, you must look at the appointment process and the role that the Senate or the House of Commons might play and whether you will put that role in the statute or whether you will have that role by convention. Remember, I said that you must get the law right. This is in the law, so I many a supporting what Senator Joyal has said.

One point Senator Joyal failed to mentioned is that you must also look at the removal provision. The proposed removal provision is on resolution of the Senate and the House of Commons. Should it be and/or? That might be another issue that you might want to consider.

**Senator Joyal:** I might have used all my time, and there are other senators. Perhaps I could come back on a second round and deal with the Criminal Code.

**Senator Smith:** This is a supplementary question to the one Senator Grafstein asked about non-profit organizations. It is a minor point, but I am curious.

Charitable organizations, which are non-profit corporations, frequently have an advisory board. An advisory board would pronounce on matters of policy, but they would not actually be the legal corporate entity so as to comply with statutory requirements. That type of structure would not be a problem, would it?

**Mr. Audcent:** Senator, it does not strike me in the way it has been presented that that is a problem. You are not assuming the rights and obligations of a director or officer. An advisory board sounds to me like, perhaps, it is a gathering of patrons who are there to give advice. You could probably locate that more within the concept of patron, people who are helping out, than within the concept of directors and officers with legal rights and responsibilities to run the place and advocate the interests.

**Senator Smith:** Moving on to the draft bill, could you clear up for us who actually makes the decision regarding the conduct of senators? Is it the commissioner, or is it the Senate committee to whom the commissioner would give advice?

**Mr. Audcent:** My understanding is that if a complaint comes in, the commissioner has the right to investigate on his own, but he must investigate if the committee directs him. Section 32 reads,:

The Ethics Commissioner has independent discretion to decide whether a complain merits an investigation, but the Ethics Commissioner must conduct an investigation if directed to do so by the Committee.

**Senator Smith:** Does that imply that it is the committee that then makes the decision regarding the conduct of a senator?

**Mr. Audcent:** I would refer to section 33, which reads:

...the Ethics Commissioners must report to the committee  
(a) dismissing the complaint;

Le sénateur Joyal a tout à fait raison, nous devons réfléchir au processus de nomination et au rôle que le Sénat ou la Chambre des communes pourrait y jouer, et décider si l'on veut inscrire ce rôle dans la loi ou s'en remettre à la convention. Mais n'oubliez pas qu'il faut un texte de loi judicieux. Le projet l'inscrit dans la loi, et je souscris à l'opinion du sénateur Joyal.

Le mécanisme de révocation est un élément auquel vous devez également réfléchir et que le sénateur Joyal n'a pas mentionné. Le mécanisme proposé prévoit une résolution du Sénat et de la Chambre des communes. Faudrait-il écrire «et/ou»? C'est un autre aspect à examiner.

**Le sénateur Joyal:** J'ai peut-être épuisé tout mon temps de parole et d'autres sénateurs veulent intervenir. Peut-être pourrais-je parler du Code criminel lors du deuxième tour?

**Le sénateur Smith:** Ma question fait suite à celle du sénateur Grafstein sur les organisations sans but lucratif. C'est un point mineur mais qui m'intrigue.

Les oeuvres de charité, qui sont des sociétés sans but lucratif, ont souvent un conseil consultatif. Ce dernier se prononce sur les orientations, mais ne constitue pas l'entité juridique requise par la loi. Ce type de structure ne serait pas un problème, n'est-ce pas?

**M. Audcent:** Sénateur, de la manière dont vous l'avez décrit, l'appartenance à un tel conseil ne me paraît pas être un problème. Vous n'assumez pas les droits et obligations d'un administrateur ou dirigeant. J'ai l'impression qu'un conseil consultatif serait un peu une assemblée de mécènes qui offrent des conseils. Cela relève probablement plus de la notion de mécénat, soit des gens qui donnent un coup de main, plutôt que de celle d'administrateur et dirigeant possédant les droits et responsabilités juridiques de gérer l'organisation et de défendre ses intérêts.

**Le sénateur Smith:** Passant à l'avant-projet de loi, pourriez-vous nous préciser qui prend effectivement la décision concernant la conduite des sénateurs? Est-ce le commissaire, ou bien est-ce la comité sénatorial auquel le commissaire formulera des avis?

**M. Audcent:** Mon impression est que si une plainte déposée, le commissaire a le droit de faire enquête de sa propre initiative, mais il est tenu de la faire si le comité lui en donne l'instruction. L'article 32 prévoit:

Le commissaire a toute latitude pour décider, sauf sur demande expresse du comité, de procéder ou non à l'instruction de la plainte.

**Le sénateur Smith:** Cela implique-t-il que c'est le comité qui prend ensuite la décision concernant la conduite d'un sénateur?

**M. Audcent:** Je vous renvoie à l'article 33, qui stipule:

Le commissaire remet un rapport d'instruction au comité:

a) portant rejet de la plainte;



- (b) determining that the complaint appears to be founded and stating the remedial action proposed by the Ethics Commissioner and accepted by the parliamentarian involved; or
- (c) determining that the complaint appears to be founded but, that no remedial action was available or agreed to with the parliamentarian involved, and recommending that the complaint should be dealt with by the Committee.

**Senator Smith:** It almost sounds like the role of the commissioner is to make a ruling on whether or not there is a *prima facie* case in the first place that is even worth the committee's consideration. If it is the committee that at the end of the day would make the decision, regardless of what the advice might be, how does that become the subject of an appeal?

**The Chairman:** I believe that the committee's decision cannot be appealed

**Senator Smith:** I am talking of the courts.

**Mr. Audcent:** Appealed to the courts?

**Senator Smith:** Yes.

**Mr. Audcent:** I do not see this process ending up in the courts. I see this process as the committee reporting to the house and referring the matter back to the ethics commissioner for further direction, if they chose. That is what I view as the end process.

**Senator Smith:** That is what I thought. I just like to hear the words coming from your mouth.

**Mr. Audcent:** It is an internal process to Parliament, yes.

**Senator Grafstein:** I have a supplementary to that. The problem as envisaged by the report that Senator Joyal pointed out is that as soon as you have a judicial process, there is nothing to prevent the courts from becoming involved, even if you exempted the courts by a clause. We have all gone through this, and I am sure that Senator Smith has gone through this. Even if you have an exempting clause, the courts have always felt free, based on the principles of common law, to intervene. The exclusionary clauses have not been sacrosanct. It had been thought that you could exempt the courts from the administrative processes, which was the impulse. That has not been the case or the history.

If you choose, you can say that this will not be subject to a legal process but, at a particular point in time, there will be a lawyer and a judge who will bring an action and that action will have some validity. The House of Commons came to the conclusion that if your intention is to make it sacrosanct and for the separation of powers to be maintained, which, *lex parliamenti*, is to be the supreme law of parliamentarians on both sides, separate again, then that is the way you do it.

I can give you as many legal opinions on the other side to indicate that this will be open to a legal challenge in any seven different ways.

b) établissant que la plainte semble fondée et mentionnant les mesures correctives proposées à l'intéressé et que celui-ci a acceptées;

c) établissant que la plainte semble fondée et, en l'absence de mesures à prendre ou d'accord avec l'intéressé sur celles-ci, recommandant au comité de s'en saisir.

**Le sénateur Smith:** On dirait presque que le rôle du commissaire consiste à déterminer *prima facie* si la plainte mérite seulement que le comité l'examine. Mais si c'est le comité qui prend la décision ultime, indépendamment de l'avis donné par le commissaire, quelle possibilité de recours y a-t-il?

**La présidente:** Je crois qu'il n'y a pas de recours contre une décision du comité.

**Le sénateur Smith:** Je parlais d'un appel devant les tribunaux.

**M. Audcent:** Devant les tribunaux?

**Le sénateur Smith:** Oui.

**M. Audcent:** Je n'imagine pas que ce processus puisse aboutir devant les tribunaux. À mon sens, le comité fait rapport au Sénat et renvoie la question au commissaire à l'éthique pour plus amples avis, le cas échéant. À mon avis, le processus s'arrête là.

**Le sénateur Smith:** C'est ce que je pensais. Je voulais l'entendre de votre bouche.

**M. Audcent:** C'est une procédure interne au Parlement, oui.

**Le sénateur Grafstein:** J'ai une question complémentaire à ce sujet. Le problème soulevé par le sénateur Joyal est qu'aussitôt que vous avez un processus judiciaire, rien n'empêche les tribunaux d'intervenir, même si vous avez une clause de dérogation. Nous avons tous vécu cela, et le sénateur Smith aussi, j'en suis sûr. Même si vous avez une clause dérogatoire, les tribunaux se sont toujours déclarés compétents, sur la base des principes de la common law. Les clauses d'exclusion n'ont jamais été sacro-saintes. On pensait pouvoir exclure les tribunaux des mécanismes administratifs, c'était le souhait initial, mais cela n'a jamais été possible dans l'histoire.

Vous aurez beau dire que cela ne peut faire l'objet d'une poursuite en justice, mais il se trouvera toujours un avocat pour intenter une action et un juge pour l'accepter. La Chambre des communes est parvenue à la conclusion que si votre intention est de rendre la dérogation sacro-sainte et de maintenir la séparation des pouvoirs, laquelle, *lex parliamenti*, est la loi suprême régissant les parlementaires des deux Chambres, c'est par ce biais qu'il faut procéder.

Je peux vous trouver autant d'avis juridiques que vous voudrez indiquant qu'il y aura possibilité de contestation en justice à sept titres différents.



**Senator Smith:** That is a fair point. You can never stop people from issuing writs, that is for sure. I agree that is always possible. I am trying to clarify as best we can, and in a way that is on the record, your interpretation of the intent.

**Mr. Audcent:** My understanding is that the code, like the *Rules of the Senate*, will be internal to Parliament. The courts should not be involved in this process the way it has been tabled with you.

I think Senator Joyal has brought in, supported by Senator Grafstein, an independent concern. They have brought something in from left field, the *Vaid* case. In that case the courts said that, even if you have privilege, we have the right to look at every single exercise of the privilege. In that case, there is no such thing as privilege.

**Senator Grafstein:** Absolutely.

**Mr. Audcent:** In that case, it not only disappears with respect to this code, it disappears with respect to the *Rules of the Senate* and with respect to everything. There is nothing left that they will not look at.

In that context, I think *Vaid* is a whole separate issue that, perhaps, could confuse this issue. I view this issue as the proposal being that the code of conduct is to be internal to Parliament and that is something that it is not in the statutes. It is internal to Parliament, and I approve of that.

**Senator Joyal:** Even though the code is within the *Rules of the Senate*, nevertheless, the status of the person who has the responsibility to implement the rules of the code is in the legislation. The courts have looked into the Parliament Staff Relations Act. You know the *Vaid* case very well. There was a provision in that act excluding the role of the court by stating that this has nothing to do with the control of the privileges of Parliament — for Parliament to remain the sole authority. Even though it was in the act, the court put that aside and looked into the case.

In legislating, we cannot ignore what the courts have been saying and the fact that we have been trying to convince the courts of the contrary view. That is what the House of Commons is trying to do. We, as a house, will have to decide, at a point in time down the road, if we will intervene at the Supreme Court to defend the privileges of Parliament. You might assist us in preparing our factum for the Supreme Court.

We cannot ignore this, Madam Chair.

**The Chairman:** You are quite right, Senator Joyal.

**Senator Kroft:** I would like to take you back into section 14 of the Parliament of Canada Act and to several matters that you raised in your comments. You pointed out that this is a very old section in terms of the prohibition of contracting. It is fairly clear.

**Le sénateur Smith:** C'est juste. On ne peut jamais empêcher personne d'intenter une action en justice, c'est certain. Je conviens que c'est toujours possible. J'essaie simplement de clarifier le mieux possible, et d'une manière qui figure au procès-verbal, votre interprétation de l'intention.

**M. Audcent:** À mon sens, le code, tout comme le *Règlement du Sénat*, sera interne au Parlement. De la manière dont le projet de loi est rédigé, les tribunaux ne devraient pas intervenir dans ce processus.

Le sénateur Joyal, tout comme le sénateur Grafstein, a soulevé un problème accessoire. Ils ont évoqué le jugement *Vaid*, dans lequel les tribunaux ont dit que, même si les parlementaires ont un privilège, ils ont le droit d'examiner chaque exercice de ce privilège. Cela revient à dire que le privilège n'existe pas.

**Le sénateur Grafstein:** Absolument.

**M. Audcent:** Dans ce cas, le privilège disparaît non seulement à l'égard du code, mais aussi à l'égard du *Règlement du Sénat* et de tout le reste. Il ne reste plus rien qui échappe aux tribunaux.

Je pense que la cause *Vaid* est une question tout à fait distincte qui pourrait bien semer la confusion dans toute cette question. À mon sens, la proposition veut que le code de conduite soit interne au Parlement et ne fasse pas l'objet d'une loi. Il est interne au Parlement, et j'approuve cela.

**Le sénateur Joyal:** Même si le code est intégré au Règlement du Sénat, le statut de la personne chargée d'appliquer les règles du code fait l'objet d'une loi. Les tribunaux se sont saisis de la Loi sur les relations de travail au Parlement. Vous connaissez très bien la cause *Vaid*. Cette loi contient une disposition qui la soustrait à la compétence des tribunaux en indiquant que la loi n'a rien à voir avec le contrôle des privilèges du Parlement, que le Parlement aura autorité exclusive. En dépit de cette disposition, la Cour s'est saisie de l'affaire.

Lorsque nous légiférons, nous ne pouvons ignorer les décisions de justice rendues en dépit de notre argumentation contraire. C'est ce que la Chambre des communes essaie de faire. Nous-mêmes devons décider sous peu si nous allons intervenir à la Cour suprême pour défendre les privilèges du Parlement. Vous pourriez nous aider à préparer notre argumentation pour la Cour suprême.

Nous ne pouvons ignorer ce problème, madame la présidente.

**La présidente:** Vous avez tout à fait raison, sénateur Joyal.

**Le sénateur Kroft:** J'aimerais revenir à l'article 14 de la Loi sur le Parlement du Canada et à diverses questions que vous avez soulevées dans votre exposé. Vous avez signalé que c'est là une disposition très ancienne, s'agissant de l'interdiction de passer des contrats. Elle est assez claire.

One of the points that I want to raise with you is that there is an exemption for someone who acts just as a shareholder through a corporation. That veil, if you like, is there. There is an exception to that exception, if you want to build a building or a bridge, I suppose, however we would define a public work.

That language and the thought inherent in it seems to be carried forward fairly intact, as I can see it, into the provisions that would be included in the draft bill. However, I have so many different versions on pieces of paper here that I would like to just be clear on that. I do not have a copy of the draft bill in front of me, but I have the commentary on it.

**Mr. Audcent:** Honourable senators, I believe there is some evolution with respect to that exception. Section 14(4) states:

This section does not render any person liable to forfeiture by reason only that the person

(a) is a shareholder in any corporation...

No distinction is made there between a public corporation and a private corporation. I think we must be careful not to call the new code of conduct a bill, because it is not in the bill portion; it is in the code portion, the internal portion. The new code of conduct would make a distinction between public corporations, which would be in the proposed section 18(2), and private corporations, which would be in the proposed section 19.

**Senator Kroft:** Is the exception as to a public work not carried forward?

The concept of private corporations and public works seems to have been replaced by the proposal, as we have it, or by a judgment of the ethics commissioner, that it is unlikely to affect the parliamentarians' obligations under this code.

**Mr. Audcent:** However, in the case of public corporations, the exception to the exception disappears and it is just a complete exemption. In the case of partnerships and private corporations, you get an opinion of the ethics commissioner.

**Senator Kroft:** What is lost then is the distinction between public works and other kinds of endeavours. In that sense, it is broader, save the judgment of the ethics commissioner or of the committee through the ethics commissioner; and that is now a interesting point, that a judgment would have to be made at some point, whether it is a public work or whether it is any kind of a contract, under section 19 of the proposed code?

**Mr. Audcent:** I believe I may have misstated. In both 18(2), which is public corporations, and 19, which is partnerships and private corporations, there is a reference to the opinion of the ethics commissioner.

**Senator Kroft:** I then come back to the point you made in your presentation of relevance in the world today, where the concept was, at that time, and particularly the public works reference, of government, if you like, handing out or dispensing work opportunities to parliamentarians. As you point out, in the world today there are tens of thousands of people who contract

Un point sur lequel j'aimerais attirer votre attention est qu'il y a une exception dans le cas de la personne qui agit simplement à titre d'actionnaire d'une société. Cet écran, en quelque sorte, existe. Il y a une dérogation à cette dérogation, soit la construction d'un bâtiment ou d'un pont, je suppose, selon la définition du terme «travaux publics».

Ce libellé et cette idée se retrouvent à peu près intacts dans le texte de l'avant-projet de loi. Cependant, j'ai tellement de versions différentes sur des bouts de papier éparés que j'aimerais m'en assurer. Je n'ai pas sous les yeux le texte de l'avant-projet de loi, simplement les explications.

**M. Audcent:** Honorables sénateurs, je pense qu'il y a une certaine évolution en ce qui concerne cette dérogation. Le paragraphe 14(4) stipule:

Le présent article ne s'applique pas au sénateur qui, selon le cas

a) est actionnaire d'une personne morale [...]

Aucune distinction n'est établie ici entre une société publique et une société privée. Je pense qu'il faut veiller à ne pas qualifier le nouveau code de projet de loi, car cela ne figure pas dans la partie projet de loi, mais dans la partie code, la partie interne. Le nouveau code de déontologie établirait une distinction entre les sociétés publiques, visées par le paragraphe 18(2), et les sociétés privées, visées par l'article 19.

**Le sénateur Kroft:** Est-ce que la dérogation relative à un ouvrage public n'est pas reprise?

La notion de société privée et d'ouvrage public semble avoir été remplacée par le jugement rendu par le commissaire à l'éthique à l'effet que le contrat est peu susceptible de retentir sur les obligations du parlementaire en vertu du code.

**M. Audcent:** Cependant, dans le cas des sociétés publiques, la dérogation à la dérogation disparaît, c'est-à-dire que l'exemption est complète. Dans le cas des sociétés de personnes et des sociétés privées, le commissaire à l'éthique émet un avis.

**Le sénateur Kroft:** Donc, la distinction entre ouvrages publics et autres activités disparaît. En ce sens, la dérogation est plus large, sous réserve du jugement du commissaire à l'éthique ou du comité auquel il fait rapport; et c'est maintenant un point intéressant, car un jugement devra être formulé à un moment donné, qu'il s'agisse d'un ouvrage public ou d'une autre sorte de contrat, en vertu de l'article 19 du code proposé?

**M. Audcent:** Je me suis peut-être mal exprimé. Et au paragraphe 18(2) intéressant les sociétés publiques et à l'article 19 relatif aux sociétés de personnes et sociétés privées, il y a une référence à l'opinion du commissaire à l'éthique.

**Le sénateur Kroft:** J'en reviens alors à ce que vous avez dit dans votre exposé, à savoir que l'interdiction se justifiait jadis car on voulait éviter que le gouvernement octroie des contrats lucratifs aux parlementaires, et cela explique la mention des ouvrages publics. Mais vous avez justement fait remarquer que dans le monde d'aujourd'hui des dizaines de milliers de personnes passent



with the Government of Canada in an incredible array of endeavours. You were inviting us, therefore, to look at the relevance of the prohibition in today's context.

**Mr. Audcent:** The invitation was as a matter of policy and I have no view on it, but the invitation was to remind you that in 1878, Canada was a small place. It took you a long time to get by train to Ottawa, and you were not here that long. The Government of Canada was a small operation. It all fit into these buildings here, the executive as well as the legislative. What was the impact on the life of the individual? How much did that infringe on your liberty?

Today, in a social democratic, modern, 21st century country, government is everywhere. Since government is everywhere, you have to ask yourselves: Do you want to leave this prohibition as wide as is it, saying that you cannot contract with government, or are there lines that are close, that infringe or your rights less, but that would still leave you clean in terms of the public perception of your activities?

**Senator Kroft:** One approach to finding that line is presumably what is recommended here — the opportunity to have the commissioner or, through the commissioner, the committee, determine the facts of the situation. They might determine that a person is an insurance agent in town and happens to have a policy that covers a subsidiary of a Crown corporation or something. However, that has no practical effect on how we carry out our duties. Particularly, that would also be viewed in an individual circumstance within a range of other issues about declarations, or obligations as they stand in our rules now, obligations to declare any obvious conflicts or interests.

I am pursuing this to see whether you believe that the provisions of the proposed section 19, which is the reference to the fact that the activity must not affect you in the carrying out of your duties, is an effective response to the modern world; or would you be looking for a rules-based approach to this problem?

**Mr. Audcent:** Neither, senator. My role is to advise you on the existing regime. If you know where you are starting from, you will know where you want to go.

**The Chairman:** Do you have a follow-up question, Senator Stratton?

**Senator Stratton:** No. I wanted to make a point so everyone understands me clearly, because we have been through this before.

Marc, you can correct me if I am wrong. The word "privilege" has been bandied about this room. We accept it as normal, but the public takes it as a privilege, and not another word. We are dealing with the rights of Parliament here, under the word "privilege." I think this room and the public particularly should be aware of the definition of "privilege" in this case. Is that correct, Marc?

**Mr. Audcent:** Yes, I agree.

des contrats avec le gouvernement du Canada dans une incroyable variété de domaines. Vous nous invitez donc à réfléchir au bien-fondé de cette interdiction dans le contexte d'aujourd'hui.

**M. Audcent:** Je vous invitais à y réfléchir, à titre de politique, et je n'ai pas d'avis personnel; je vous rappelais simplement qu'en 1878 le Canada était peu développé. Le voyage en train jusqu'à Ottawa prenait très longtemps et les parlementaires n'y séjournaient pas très longtemps. L'administration fédérale était très restreinte. Tous les ministères étaient logés dans les bâtiments que vous voyez ici, l'exécutif aussi bien que le législatif. Quel était l'impact sur la vie des parlementaires? Dans quelle mesure l'interdiction limitait-elle leur liberté?

Aujourd'hui, au XXI<sup>e</sup> siècle, dans une démocratie sociale moderne, les pouvoirs publics sont partout. Dans ces conditions vous devez vous demander si vous souhaitez que cette interdiction reste aussi large, empêchant de passer contrat avec l'administration publique, ou bien pourrait-on avoir une interdiction moins générale, qui empiète moins sur vos droits, mais qui préserve néanmoins la perception publique de votre intégrité?

**Le sénateur Kroft:** Une méthode pour tracer cette ligne consiste sans doute à faire ce qui est recommandé ici, à savoir laisser le commissaire ou, par son intermédiaire, le comité déterminer les faits de la situation. Il pourra ainsi déterminer que la personne est un agent d'assurance en ville qui se trouve avoir émis une police couvrant une filiale d'une société d'État ou quelque chose du genre. Cependant, cela n'a aucun effet pratique sur l'exécution de ses fonctions. Cette détermination sera également faite dans toute une série d'autres conditions, notamment l'obligation, qui existe déjà dans nos règles, de déclarer tout conflit d'intérêts manifeste.

J'aimerais donc savoir si vous considérez que les dispositions du projet d'article 19, qui fait référence au fait que l'activité ne doit pas se répercuter sur l'exercice de nos fonctions, est bien adapté au monde moderne; ou bien recherchiez-vous plutôt une approche fondée sur des règles de ce problème?

**M. Audcent:** Ni l'un ni l'autre, sénateur. Mon rôle est de vous informer du régime actuel. Une fois que vous savez d'où vous partez, vous pouvez décider où vous voulez aller.

**La présidente:** Avez-vous une question complémentaire, sénateur Stratton?

**Le sénateur Stratton:** Non. J'aimerais faire ressortir une chose, afin que tout le monde me comprenne bien, car nous avons déjà eu cette difficulté auparavant.

Marc, rectifiez si je me trompe. On brandit sans cesse ici le mot «privilege». Pour nous, c'est une notion normale, mais le public l'entend comme un véritable privilège et non pas comme une autre notion. Lorsque nous disons «privilege», nous parlons des droits du Parlement. Je pense que tout le monde ici, et en particulier le public, devrait être bien conscient de la définition de «privilege» dans ce contexte. Ai-je raison, Marc?

**M. Audcent:** Oui, je suis d'accord.



**The Chairman:** Thank you, Senator Stratton, for putting that on the record.

**Mr. Audcent,** do you have any further comments to make about the definition of the word “privilege”?

**Mr. Audcent:** Perhaps I could remind the committee that this committee changed its name recently to include the phrase, “rights of Parliament.” That is modern language. “Privilege” is 19th century language. People understand human rights and these rights, and we are speaking about the rights of Parliament.

**Senator Fraser:** Mr. Audcent, all the lawyers in the room may already know the answer to this question, but I do not. Particularly in connection with section 19 of the code, how does that apply to the complicated trees that corporations often set up for their properties? Suppose I, for example, have an interest in a family holding company and that that family holding company has a subsidiary, wholly or partly owned, that is going to get a significant contract from the government — I am not talking about the kind of situation Senator Di Nino talked about where there is no benefit, but a situation where a subsidiary will be getting a bunch of money — would that be covered by section 19, or would I be able to argue that, no, I do not actually hold any shares in that subsidiary?

**Mr. Audcent:** Are you talking about section 19 of the proposed code of conduct?

**Senator Fraser:** Yes.

**Mr. Audcent:** Perhaps the best way I can situate that is to say that the Parliament of Canada Act uses the words, “directly”, “indirectly”, “knowingly” and “willingly.” Being situated in a statute, the reference point is what the courts have decided those words mean in other cases and at other times and in other contexts. As it appears in the code of conduct, this code of conduct is under the governance of the ethics commissioner and either a joint committee or the two separate committees of the houses.

The wording is “must not have an interest.” You do not have the words “directly” or “indirectly.” It could be that means you have to have it and that indirectly does not count, or someone could bring a different perspective and say, “Let us use some common sense here. Is this really a significant interest?”

The answer is that it is a question of interpretation, and the interpretation will be made by the commissioner, who will work in close consultation with the parliamentary committees that are set up for this purpose.

**Senator Fraser:** I am correct in my view that, as it now stands, it is open to certain variants of interpretation.

**Mr. Audcent:** Yes.

**Senator Di Nino:** I think it is important that we focus on this point because a large number of our senators would probably be caught somewhere here, and I think we should ensure that we understand where it is. The question really came about because of Senator Kroft’s and Senator Fraser’s question. I dare say that a number of senators are on boards of major corporations in the

**La présidente:** Merci, sénateur Stratton, d’avoir clarifié cela.

Monsieur Audcent, avez-vous quelque chose à ajouter au sujet de la définition du mot «privilege»?

**M. Audcent:** Je pourrais peut-être rappeler que le nom de ce comité a été modifié récemment par l’ajout de l’expression «droits du Parlement». C’est la tournure moderne. «Privilege» est un mot du XIX<sup>e</sup> siècle. Les gens aujourd’hui comprennent la notion de droits humains, et nous parlons ici de droits du Parlement.

**Le sénateur Fraser:** Monsieur Audcent, tous les avocats ici connaissent sans doute déjà la réponse à cette question, mais ce n’est pas mon cas. Comment l’article 19 du code s’applique-t-il aux structures plutôt complexes que les sociétés tendent à établir aujourd’hui? Supposons, par exemple, que j’aie un intérêt dans une société de holding familiale laquelle possède, en tout ou en partie, une filiale qui passe un marché important avec le gouvernement — je ne parle pas ici de la situation que le sénateur Di Nino évoquait, où il n’y a pas d’avantage personnel, mais une situation où cette filiale va faire un gros bénéfice — cela sera-t-il couvert par l’article 19 ou bien pourrais-je faire valoir que non, je ne détiens pas réellement d’actions dans cette filiale?

**M. Audcent:** Parlez-vous là de l’article 19 du code de déontologie proposé?

**Le sénateur Fraser:** Oui.

**M. Audcent:** La meilleure façon de situer cela est de rappeler que la Loi sur le Parlement du Canada utilise des termes tels que «directement», «indirectement», «sciemment» et «volontairement». Du fait qu’il s’agit d’une loi, la jurisprudence relative à la définition de ces termes, à des dates antérieures et dans d’autres contextes, est déterminante. Mais dans la mesure où il s’agit du code de conduite, l’interprétation sera donnée par le commissaire à l’éthique soit à un comité mixte soit à deux comités distincts des Chambres.

Le libellé dit «ne peut pas détenir d’intérêt». Les mots «directement» ou «indirectement» n’y figurent pas. Cela pourrait donc signifier que vous devez avoir l’intérêt, et que si c’est indirectement cela ne compte pas, ou bien quelqu’un pourrait arriver avec une optique différente et dire: «Faisons preuve de bon sens. Cet intérêt est-il réellement significatif?»

La réponse est que c’est une question d’interprétation, et l’interprétation sera donnée par le commissaire, qui travaillera en consultation étroite avec les comités parlementaires constitués à cette fin.

**Le sénateur Fraser:** J’ai donc raison de penser que le texte actuel se prête à diverses interprétations.

**M. Audcent:** Oui.

**Le sénateur Di Nino:** Je pense qu’il est important de bien réfléchir à cela car nombre de sénateurs pourraient être visés et il s’agit de bien voir comment. La question m’a été inspirée par les interventions du sénateur Kroft et du sénateur Fraser. On sait que plusieurs sénateurs siègent au conseil d’administration de grandes sociétés dans le secteur des services, par exemple des banques, des

service industry, for example, banks, insurance companies, and telecommunications companies. I dare say that most of them have some business with the federal government, either directly or indirectly through a subsidiary, or a Crown corporation.

I think, madam chair, we should ensure we fully understand that. We should get a very clear opinion on the extent that this new bill would — and I do not want to say “entrap” — include these senators, or if this new bill, in effect, can be changed to exclude certain areas so that the benefit would be defined in some way so that some of the people can continue to serve.

Frankly, there is a number of very capable persons — all senators are very capable persons — in some areas, very capable in the sense that they can make a major contribution to the benefit of Canada and its values. The kinds of things that one can bring to even a private corporation or a public corporation for profit are beneficial. We would not want to see one of our colleagues get into trouble because the code that we are talking about, if and when implemented, would restrict us from participating in some of these things and/or would create a situation where the member could get into trouble. I think we should look at that.

**The Chairman:** You are quite right. I understand there is a theory in corporate law that allows judges to pierce the veil, to cut through the intervening layers, and to declare that you cannot do indirectly that which you cannot do directly.

**Senator Kroft:** As a supplementary comment, I think that, disconnected with this, so that we do not lose the thought, if this were in a corporate context, you and I would vote “no.” There are two solutions to this. One is to expunge every situation where there is a connection or activity. The other solution, and the one that is familiar in corporate governance, including securities exchanges and so on, is to say that these things may exist, but that the proper way to deal with them — and this is inherent in our rules as well — is to disclose them. I am not talking about the accounting type of disclosure that I already addressed in this committee, but to say that there is an interest here so that anyone who is in a position to judge the conduct of a person is aware of this. These may not be contradictory approaches; they may be complimentary approaches. We should not necessarily need to go down the route of actually allowing or prohibiting everything. In fact, a disclosure or clarity of understanding may be a solution.

**Senator Di Nino:** I agree.

**Senator Joyal:** I would like to ask our legal advisor to come back to us with a presentation on the status of the privileges of the Senate in light of how the courts have interpreted it in the past and the way that the doctrine sees it. I know that he is doing some work on the other issues that we have alluded to in our discussion this morning. I think it would be helpful to us to understand that. You are our legal advisor. You are not a government advisor. You are the legal advisor to the Senate. I think it would be helpful for us to understand clearly. I know today your presentation is

sociétés d'assurance et des entreprises de télécommunications. La plupart de ces dernières font affaires avec le gouvernement fédéral, soit directement soit indirectement par le biais d'une filiale ou d'une société d'État.

Madame la présidente, je pense que nous devons veiller à pleinement comprendre ce texte. Nous devrions demander un avis très clair sur la mesure dans laquelle ce nouveau projet de loi va — je ne veux pas utiliser le mot «piéger» — englober ces sénateurs, ou bien voir si ce nouveau projet de loi pourrait être amendé de façon à exclure certaines activités et que l'avantage serait défini de telle manière à ce que ces sénateurs puissent continuer à siéger à ces conseils.

Franchement, nous avons un certain nombre de personnes très compétentes — tous les sénateurs sont très compétents — dans certains domaines, en ce sens qu'ils peuvent apporter une contribution majeure au Canada et à ses valeurs. Les connaissances que l'on peut apporter à une société à but lucratif, privée ou publique, sont bénéfiques. Il ne s'agirait pas que l'un de nos collègues ait des ennuis parce que ce code dont nous débattons l'empêcherait le cas échéant de faire ce genre de choses ou établirait une situation telle qu'il aurait des ennuis. Je pense qu'il faut se pencher là-dessus.

**La présidente:** Vous avez tout à fait raison. Je crois qu'il existe une théorie en droit des sociétés qui permet aux juges de percer le voile, de couper à travers les couches intermédiaires, et de déclarer que l'on ne peut faire indirectement ce qui n'est pas permis directement.

**Le sénateur Kroft:** En guise de remarque complémentaire, et ce n'est pas en rapport directement avec ce qui vient d'être dit mais je ne voudrais pas qu'on le perde de vue, si cela se situait dans le contexte d'une société privée, vous et moi voterions «non». Il y a deux solutions. L'une consiste à exclure toute situation où il y a une connexion ou activité. L'autre solution, couramment utilisée dans le contexte de la gouvernance des entreprises et notamment des opérations boursières, etc., consiste à dire que ces choses peuvent exister, mais que la façon correcte de procéder — et cela est également inhérent dans nos règles — consiste à les divulguer. Je ne parle pas d'une divulgation du type comptable dont j'ai déjà parlé ici, mais d'une déclaration de conflit d'intérêts tel que quiconque est en situation de juger la conduite de la personne soit informée. Ce ne sont pas forcément des approches contradictoires, elles peuvent être complémentaires. Il ne faut pas nécessairement autoriser ou interdire tout. En réalité, la divulgation ou la clarté peuvent être une solution.

**Le sénateur Di Nino:** Je suis d'accord.

**Le sénateur Joyal:** J'aimerais demander à notre conseiller juridique de nous revenir avec une présentation sur le statut des privilèges du Sénat à la lumière des interprétations données par les tribunaux et de la doctrine en la matière. Je sais qu'il travaille déjà sur d'autres questions abordées dans notre discussion ce matin. Je pense que ce serait utile. Vous êtes notre conseiller juridique. Vous n'êtes pas au service du gouvernement. Vous êtes le conseiller juridique du Sénat. Je pense qu'il serait bon que nous comprenions clairement la situation. Je sais que votre exposé



not focussed on that, but on two other aspects of the Criminal Code. It would be helpful for us to have that from our legal expert. Perhaps you could come here another time and prepare that.

**The Chairman:** He could give us something in written form that we would have in front of us.

**Senator Joyal:** That is my first request, madam chair. Secondly, I would like to come back to the issue of the Criminal Code. When the government announced its intention to propose a draft bill, I thought that the issue of the Criminal Code would have been dealt with in a very specific manner, considering, as we know around this table, that the Milliken-Olliver report recommended it, and that the Blenkarn-Standbury committee in 1992 also clearly recommended it. It stated that the definition of “official” should be amended so that it does not include a member of Parliament. The Law Reform Commission in 1987 also recommended in its report on amendments to the Criminal Code that that issue be addressed. There has been a recurring of proposal to us through various public documents — some of them directly from our own senators — to amend this section.

My concern with sections 119 to 121 of the Criminal Code is that normally the courts interpret the code and apply the same meaning throughout the code and all other acts related to the code, such as the Canada Evidence Act. If we maintain the status quo in relation to that, there are additional risks that we are open to with the Canada Evidence Act. The word “officer” is mentioned in the amendments that were made to the Canada Evidence Act two years ago. It means that when the court applies the interpretation in relation to an “officer,” which would be a public servant, then it would apply to a member of Parliament or a senator. I would like you to address that issue too. It adds additional weight to the issues dealt with in section 119 of the Criminal Code.

What is your explanation with regard to that; and am I right or wrong?

**Mr. Audcent:** First, I would like to react to your reference to Stanbury-Blenkarn. You are right that they recommended that the definition of official be corrected. However, they also recommended a couple of consequential amendments that would leave senators in sections 121 and 122 of the Criminal Code. That is not the philosophy from which I would approach this question.

I come back to the philosophy that I would like senators to consider, which is that you should know where the rules are, so let us not have them in sections 121 and 122. Section 119 says you shall not be corrupt; the rest should be in the Criminal Code.

I would not agree totally with Stanbury-Blenkarn. They put on some caveats, some riders, which I did not like very much.

**Senator Joyal:** However, that remains the same. They recommended that we address that issue, as you are recommending it to us today. Fundamentally, you concur with what Milliken-Oliver said in 4(c), as you concur with what

d'aujourd'hui ne portait pas là-dessus mais sur deux autres aspects du Code criminel. Il serait bon que notre juriste nous renseigne là-dessus. Peut-être pourriez-vous rédiger quelque chose pour une séance future.

**La présidente:** Il pourrait nous remettre quelque chose par écrit.

**Le sénateur Joyal:** Voilà ma première demande, madame la présidente. Deuxièmement, j'aimerais revenir au Code criminel. Lorsque le gouvernement a annoncé son intention de proposer un avant-projet de loi, j'aurais pensé qu'il aurait réglé de manière très précise le problème du Code criminel, sachant que le rapport Milliken-Olliver le recommandait et que, avant eux, le comité Blenkarn-Standbury avait déjà recommandé la même chose en 1992. Il disait que la définition de «fonctionnaire» devait être modifiée de façon à ne pas englober les parlementaires. La Commission de réforme du droit avait elle aussi recommandé la même chose en 1987. Il y a eu toute une série de recommandations, dans divers documents publics — dont certains émanant directement des sénateurs — visant à modifier cet article.

Ma préoccupation à l'égard des articles 119 à 121 du *Code criminel* tient au fait que normalement les tribunaux interprètent le code et appliquent cette interprétation à toutes les autres dispositions du code et à toutes les lois connexes, telles que la Loi sur la preuve au Canada. Si nous maintenons le statu quo à cet égard, nous nous exposons à d'autres risques sous le régime de la Loi sur la preuve au Canada. Le mot «fonctionnaire» figure dans les modifications apportées il y a deux ans à la Loi sur la preuve au Canada. Cela signifie que lorsque le tribunal applique l'interprétation à un «fonctionnaire», c'est-à-dire un employé de l'administration, cela s'appliquerait également à un député ou un sénateur. C'est un autre problème qui amplifie les difficultés présentées par l'article 119 du Code criminel.

Quelle est votre explication à ce sujet; ai-je tort ou raison?

**M. Audcent:** Premièrement, j'aimerais réagir à votre référence au rapport Stanbury-Blenkarn. Ils ont effectivement recommandé que la définition de «fonctionnaire» soit modifiée. Cependant, ils ont également recommandé que plusieurs modifications corrélatives, telles que les articles 121 et 122 du Code criminel, continuent à s'appliquer aux sénateurs. Ce n'est pas selon cette philosophie que j'aborderais la question.

J'en reviens à la philosophie que je soumetts aux sénateurs, à savoir que vous devriez savoir où sont situées les règles, et donc ne pas les placer dans les articles 121 et 122. L'article 119 proscrit la corruption; le reste ne devrait pas être dans le Code criminel.

Je ne suis pas totalement d'accord avec Stanbury-Blenkarn. Ils ont ajouté quelques réserves ou avenants que je n'aime guère.

**Le sénateur Joyal:** Mais cela ne change rien. Ils ont recommandé que nous nous penchions sur cette question, comme vous nous le recommandez aujourd'hui. Vous êtes fondamentalement en accord avec ce que Milliken-Oliver disait



Blenkarn-Stanbury said in principle, that is, that we have to address that problem specifically.

**Mr. Audcent:** Yes.

**The Chairman:** I have something to add that might be of interest to all senators. Sections 118 to 122 of the Criminal Code have been left outside the scope of this code of conduct. They have not been opened; however, we can discuss them. One of the reasons they were not included in Oliver-Milliken, as they were not included in the code that has been tabled with us, is that if there are changes to some of these then they would be very complex. They would involve negotiations, not only with provincial governments, because they cover members of provincial parliament as well, but they would also cover some of our external international obligations. It is extremely complex, which is, I understand, the major reason they have not been included within this proposed code that is before us now.

**Senator Joyal:** Milliken-Oliver has recommended that the government address that issue specifically. I think I heard you say that they did not recommend that. They did recommend it. Specifically, it is found in recommendation 4(c) of their report which states:

The Government should review the recommendations of the 1992 Special Committee on Conflict of Interest regarding amendments to the *Criminal Code* regarding the offences of bribery, influence-peddling and breach of trust to clarify the meaning of the word "official" in relation to Parliamentarians.

**The Chairman:** I understand that the Department of Justice is currently reviewing the Criminal Code provisions dealing with bribery and influence peddling, but that is beyond our scope.

**Senator Joyal:** We should not go overboard on this. According to the statement made by our law clerk, it is quite clear that we can address the issue of defining "official" in the Criminal Code, in the strict sense or meaning of the Criminal Code, to make it consequential with the way that the code has been interpreted and the way that we are interpreting our own obligations and responsibilities within the Senate.

Am I right or wrong on this, Mr. Audcent?

**Mr. Audcent:** I do not have any knowledge of the chair's information about the negotiations with the provinces and international obligations. What I do know is that sections 121 and 122 were never supposed to apply to parliamentarians. If you have a judicial decision that extends it, I do not see why it is difficult to understand why we do not say, "The court got it wrong and we will correct it with a small amendment."

**Senator Joyal:** That is exactly my point.

**The Chairman:** I would remind senators that I am obliged to end this meeting at 1:30 p.m. sharp because the Senate will then be sitting.

au point 4(c), comme vous êtes d'accord avec ce que Blenkarn-Stanbury ont dit en principe, à savoir qu'il faut régler spécifiquement ce problème.

**M. Audcent:** Oui.

**La présidente:** J'ai quelque chose à ajouter qui intéresse tous les sénateurs. Les articles 118 à 122 du *Code criminel* ont été laissés à l'écart de ce code de conduite. Ils ne sont pas mis en jeu. Cela ne signifie pas que nous ne pouvons pas en parler. L'une des raisons pour lesquelles Oliver-Milliken les ont laissés de côté, tout comme le fait le projet de code qui nous est proposé, c'est qu'il serait très complexe de vouloir les modifier. Cela supposerait des négociations avec les gouvernements provinciaux, car ces dispositions couvrent également les députés provinciaux, mais elles mettent en jeu également certaines de nos obligations internationales. C'est extrêmement complexe et je crois savoir que c'est la principale raison pour laquelle ces articles ne sont pas englobés dans le projet de code.

**Le sénateur Joyal:** Le rapport Milliken-Oliver recommandait expressément que le gouvernement se penche là-dessus. Si j'ai bien entendu, vous dites qu'il ne le recommandait pas. Si, ils l'ont recommandé. Cela se retrouve plus particulièrement dans la recommandation 4(c) du rapport, que je lis:

Le gouvernement devrait examiner les modifications que le Comité spécial mixte relatif aux conflits d'intérêt a recommandé d'apporter, en 1992, aux dispositions du *Code criminel* portant sur les infractions de corruption, de trafic d'influence et d'abus de confiance en vue de préciser le sens du terme «officiel» dans le contexte parlementaire.

**La présidente:** Je crois savoir que le ministère de la Justice examine actuellement les dispositions du Code criminel relatives à la corruption et au trafic d'influence, mais cela n'est pas de notre ressort.

**Le sénateur Joyal:** Il n'y a pas lieu de s'emballer. Notre légiste a bien dit que nous pouvons nous pencher sur la définition de «fonctionnaire» dans le Code criminel, au sens strict du Code criminel, de façon à l'adapter à la manière dont le code a été interprété et à la manière dont nous interprétons nos propres obligations et responsabilités au sein du Sénat.

Est-ce que je me trompe, monsieur Audcent?

**M. Audcent:** Je n'ai pas connaissance des négociations avec les provinces et des obligations internationales. Ce que je sais, c'est que les articles 121 et 122 n'ont jamais été censés s'appliquer aux parlementaires. Si vous avez une décision de justice qui les englobe dans la définition, je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions pas dire que ce tribunal s'est trompé et que nous allons rectifier avec une petite modification.

**Le sénateur Joyal:** C'est exactement mon argument.

**La présidente:** Je rappelle aux sénateurs que nous devons lever la séance à 13 h 30 précises car le Sénat siège à cette heure-là.

**Senator Stratton:** Could we ask the witness to come back on Tuesday and continue this debate rather than pushing it right to the last minute?

**The Chairman:** We certainly can.

Mr. Audcent, you are invited back next Tuesday.

The committee adjourned.

**Le sénateur Stratton:** Pouvons-nous demander au témoin de revenir mardi pour continuer cette discussion au lieu d'attendre jusqu'à la dernière minute?

**La présidente:** C'est certainement possible.

Monsieur Audcent, vous êtes invité à revenir mardi prochain.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

#### APPEARING

**Tuesday, February 11, 2003**

*From the Senate of Canada:*

The Honourable Sharon Carstairs, P.C., Leader of the Government  
in the Senate.

#### WITNESSES

**Wednesday, February 12, 2003**

*From the Senate of Canada:*

Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

#### COMPARAIT

**Le mardi 11 février 2003**

*Du Sénat du Canada:*

L'honorable sénateur Sharon Carstairs, c.p., leader  
gouvernement au Sénat.

#### TÉMOIN

**Le mercredi 12 février 2003**

*Du Sénat du Canada:*

Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire.





Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing Committee on*

*Délibérations du Comité  
permanent du*

# Rules, Procedures and the Rights of Parliament

# Règlement, de la procédure et des droits du Parlement

*Chair:*

The Honourable LORNA MILNE

---

*Présidente:*

L'honorable LORNA MILNE

---

Tuesday, February 18, 2003

---

Le mardi 18 février 2003

---

Issue No. 6

Fascicule n° 6

**Third meeting on:**

The Code of Conduct

---

**Troisième réunion concernant:**

Le code de déontologie

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING COMMITTEE ON RULES,  
PROCEDURES AND THE RIGHTS OF PARLIAMENT

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

* Carstairs, P.C. (or Robichaud, P.C.)	Murray, P.C. Pépin
Di Nino	Ringuette-Maltais
Fraser	Robertson
Grafstein	Rompkey, P.C.
Hubley	Smith, P.C.
Joyal, P.C.	Stratton
* Lynch-Staunton (or Kinsella)	Wiebe

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Robertson was substituted for that of the Honourable Senator Oliver (*February 19, 2003*).

The name of the Honourable Senator Oliver was substituted for that of the Honourable Senator Robertson (*February 18, 2003*).

The name of the Honourable Senator Hubley was added (*February 17, 2003*).

LE COMITÉ PERMANENT DU RÈGLEMENT,  
DE LA PROCÉDURE ET DES DROITS DU PARLEMENT

*Présidente:* L'honorable Lorna Milne

*Vice-présidente:* L'honorable A. Raynell Andreychuk  
et

Les honorables sénateurs:

* Carstairs, c.p. (ou Robichaud, c.p.)	Murray, c.p. Pépin
Di Nino	Ringuette-Maltais
Fraser	Robertson
Grafstein	Rompkey, c.p.
Hubley	Smith, c.p.
Joyal, c.p.	Stratton
* Lynch-Staunton (ou Kinsella)	Wiebe

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Robertson substitué à celui de l'honorable sénateur Oliver (*le 19 février 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Oliver substitué à celui de l'honorable sénateur Robertson (*le 18 février 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Hubley était ajouté (*le 17 février 2003*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, February 18, 2003  
(15)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 1:02 p.m. this day, in room 160-S Center Block, the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Hubley, Joyal, P.C., Lynch-Staunton, Milne, Oliver, Pépin, Ringuette-Maltais, Rompkey, P.C., Smith, P.C., Statton and Wiebe (12).

*Other senator present:* The Honourable Senator Gauthier (1).

*In attendance:* Charles Robert, Principal Clerk of Procedure; From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson; Margie Young; From the Committees Directorate, Krista Durrell.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 4, 2003, the Committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C., that the documents entitled: "Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence" and "Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report", tabled in the Senate on October 23, 2002. (*For complete text of Order of Reference see Proceedings of the committee.*)

**WITNESSES:**

*From Industry Canada:*

Howard Wilson, Ethics Counsellor.

*From the Privy Council Office:*

Linda Gobeil, Assistant Secretary to the Cabinet;

Kathy O'Hara, Deputy Secretary to the Cabinet;

Mitch Bloom, Privy Council Officer, Machinery of Government;

Ron Wall, Director, Parliamentary Operations.

*From the Senate of Canada:*

Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

Mr. Wilson made a presentation and answered questions

At 2:07 p.m., the committee suspended

At 2:09 p.m., the committee resumed its hearings

Ms. O'Hara made a presentation and answered questions

At 3:00 p.m., the committee suspended

At 3:05 p.m., the committee resumed its hearings

Mr. Audcent made a brief statement and answered questions

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mardi 18 février 2003  
(15)

[Traduction]

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 13 h 02 dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Hubley, Joyal, c.p., Lynch-Staunton, Milne, Oliver, Pépin, Ringuette-Maltais, Rompkey, c.p., Smith, c.p., Statton et Wiebe (12).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Gauthier (1).

*Également présents:* Charles Robert, greffier principal à la procédure; Jamie Robertson, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement; Margie Young; Krista Durrell, Direction des comités.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 février 2003, le comité procède à l'examen de la motion de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., secondé par l'honorable sénateur Carstairs, c.p., soit les documents intitulés «Propositions de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence» et «Propositions de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997», qui ont été déposées au Sénat le 23 octobre 2002. (*Voir le texte intégral de l'ordre de renvoi dans les délibérations du comité.*)

**TÉMOINS:**

*D'Industrie Canada:*

Howard Wilson, conseiller en l'éthique.

*Du Bureau du Conseil privé:*

Linda Gobeil, secrétaire adjointe du Cabinet;

Kathy O'Hara, sous-secrétaire du Cabinet;

Mitch Bloom, agent du Conseil privé, Appareil gouvernemental;

Ron Wall, directeur, Relations parlementaires.

*Du Sénat du Canada:*

Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire.

M. Wilson fait un exposé, puis répond aux questions.

À 14 h 07, le comité suspend ses travaux.

À 14 h 09, le comité reprend ses travaux.

Mme O'Hara fait un exposé, puis répond aux questions.

À 15 h, le comité suspend ses travaux.

À 15 h 05, le comité reprend ses travaux.

M. Audcent fait un bref exposé, puis répond aux questions.



At 3:58 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

*ATTEST:*

À 15 h 58, le comité convient de suspendre ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du comité,*

Blair Armitage

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, February 18, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 1:02 p.m. to examine proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other acts as a consequence and proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report, tabled in the Senate on October 23, 2002.

**Senator Lorna Milne** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, this is our second meeting to discuss a package of documents presented to the Senate by the government on new ethics and conflict of interest rules for senators. This package is based on a report that was prepared by Senator Donald Oliver and his House of Commons counterpart, Mr. Peter Milliken, now the Speaker of the other place.

Today, we will hear from Mr. Howard Wilson, Ethics Counsellor, and from Ms. Kathy O'Hara, Deputy Secretary to the Cabinet.

Mr. Wilson, please proceed.

**Mr. Howard Wilson, Ethics Counsellor, Industry Canada:** Thank you, Madam Chair. I prepared some notes that were distributed to you last week and I will touch briefly on them.

I am delighted to appear before the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament on this important issue. I have attempted to tailor my brief remarks to the issues that were raised earlier during your debate in the Senate chamber, as well as during the past few days in committee.

I have been a strong supporter of a code of conduct for parliamentarians. I was the first and last witness to the Milliken-Oliver committee, first in 1995 and then in 1997. My support was based on a belief that parliamentarians would be the principal beneficiaries.

However, I did not see it as a question of trying to catch crooks. Rather, I saw it as being beneficial to members by allowing them to not only have guidance through the code on a number of matters, but also to be able — in the earlier case, the jurisconsult, now the ethics commissioner — to seek advice on matters that go beyond the legal. I certainly accept that there is not a major problem in this Parliament, in either House, about parliamentarians. You are not currently dealing with a crisis, which is perhaps one of the better moments to take a look at whether there should be a code of conduct to supplement your other rules.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 18 février 2003

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 13 h 02 pour étudier la proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence et la proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en œuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997, déposées au Sénat le 23 octobre 2002.

**Le sénateur Lorna Milne** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Honorables sénateurs, il s'agit de notre deuxième séance consacrée à un ensemble de documents que le gouvernement a soumis au Sénat au sujet de nouvelles règles sur l'éthique et les conflits d'intérêts pour les sénateurs. Ces documents s'inspirent d'un rapport rédigé par le sénateur Donald Oliver et son collègue de la Chambre des communes, M. Peter Milliken, maintenant Président de l'autre endroit.

Aujourd'hui, nous accueillons M. Howard Wilson, conseiller en éthique, et Mme Kathy O'Hara, sous-secrétaire du Cabinet.

Monsieur Wilson, je vous en prie.

**M. Howard Wilson, conseiller en éthique, Industrie Canada:** Merci, madame la présidente. J'ai préparé quelques notes qui vous ont été distribuées la semaine dernière, et je vais m'y reporter brièvement.

Je suis très heureux de comparaître devant le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement pour discuter de l'importante question qui est à l'étude. J'ai tenté d'adapter mes observations aux questions qui ont été abordées plutôt, lors de vos débats au Sénat ainsi que durant les délibérations récentes du comité.

J'ai toujours appuyé énergiquement l'idée d'un code de déontologie pour les parlementaires. J'ai été à la fois le premier et le dernier témoin à comparaître devant le comité Milliken-Oliver, une première fois en 1995 et une seconde fois en 1997. Mon appui repose sur la conviction que les parlementaires seraient les premiers à en tirer profit.

Je ne voyais cependant pas le code comme un moyen de prendre les gens la main dans le sac, mais plutôt comme un document utile aux parlementaires qui y trouveraient un guide dans différents domaines et qui pourraient consulter ce qu'on appelait alors un jurisconsulte et qu'on appelle maintenant le commissaire à l'éthique — sur des questions qui débordent le domaine strictement juridique. Je suis tout à fait d'accord pour dire que, pendant la législature en cours, il n'y a aucun problème majeur, dans aucune des deux Chambres, au sujet des parlementaires. Comme il n'y a pas de crise, le moment est propice pour examiner la question et voir s'il est utile de mettre en place un code de déontologie comme complément vos autres règles.

You should know that, at the final meeting in 1997, when the draft code was well advanced, I said that the only reservation I had with the Milliken-Oliver Report was that I was not convinced that the need for the strong investigative powers to be given to the juriconsult had, in fact, been demonstrated. There was not a problem, such as had been the case in the U.K., and I was concerned that these powers might create a conflict with the much more important role that I saw for the juriconsult, now ethics commissioner, to provide confidential advice to members. I was concerned that members would be reticent to seek advice if this official could launch an investigation into their activities.

My experience over the past number of years has been that members of Parliament and senators have frequently called my office for advice on matters that were not necessarily clear cut or exclusively legal. I, of course, have no jurisdiction, but I have been happy to provide my perspective. I see this as one of the major responsibilities of the proposed ethics commissioner.

What we are actually talking about is a code of conduct that will provide for self-regulation by the legislature. I happen to think that this is critically important. It is a question of privilege for the Senate and for the House. The effect of the proposed code, which you see in front of you, would be to remove several offences from the Parliament of Canada Act. This would then ensure that Parliament, not the judiciary, would deal with the discipline of members, should it be necessary. This would re-enforce the question of the legislature being the master of its own two Houses. The separation of powers, which lies at the heart of our Constitution, must always be kept in mind; and I will come back to that point later in respect of the Prime Minister's code.

[Translation]

Let me pick up several issues that have come before the committee, and I will touch briefly on them.

On the question of spouses, I think there has been some misunderstanding of exactly what is necessary here. I happen to believe it would be found by members to be of value to have a disclosure system for spouses. It is what happens in the provinces, but it is also something with which I have had personal experience. Under the Prime Minister's code, since 1994, it has been necessary for spouses of ministers and parliamentary secretaries to make confidential disclosures to my office. I can say I have never, in that period of time, experienced any difficulties with this. In fact, the spouses have all seen the importance of this and the reasons why.

I have pointed out that the spouse is not subject to the code but nonetheless may have separate interests. This is particularly the case when the spouse may be a very active investor or pursuing his or her own career. There thus may arise situations where the minister has to take precautionary steps to avoid the possible appearance of a conflict with his or her spouse's interests. That is

Je vous signale que, lors de la dernière réunion de 1997, au moment où le projet de code était déjà très avancé, j'ai dit que ma seule réserve à l'égard du rapport Milliken-Oliver tenait au fait que je n'étais pas convaincu que la nécessité de pouvoirs d'enquête si musclés avait été démontrée. Il n'y avait pas de problème du genre de celui qui s'était produit au Royaume-Uni, et je craignais que de tels pouvoirs n'entrent en conflit avec le rôle bien plus important que j'entrevois pour le juriconsulte, aujourd'hui le commissaire à l'éthique, au sujet de la prestation de conseils confidentiels aux parlementaires. Je craignais que les parlementaires n'hésitent à demander l'avis de cette personne si elle pouvait ensuite faire enquête sur leurs activités.

D'après mon expérience des dernières années, les députés et sénateurs font souvent appel à mon bureau pour obtenir des conseils au sujet de questions qui ne sont pas forcément claires ni de nature exclusivement juridique. Il est entendu que cela ne relève pas de mes compétences, mais je me suis toujours fait un plaisir de leur donner mon point de vue. Je conçois cette fonction comme une des responsabilités importantes du commissaire à l'éthique.

Il est aujourd'hui question d'adopter un code de déontologie qui permettra aux parlementaires de s'autodiscipliner. À mon sens, c'est extrêmement important. Pour le Sénat comme pour la Chambre, c'est une question de privilège. Le code qui est proposé et dont vous êtes saisis aura pour effet de supprimer plusieurs infractions dans la Loi sur le Parlement du Canada. Ainsi, le Parlement, et non pas le système judiciaire, assumera la responsabilité de la discipline des parlementaires, si cela s'avère nécessaire. On confirme ainsi que le Parlement est maître de la conduite de ces affaires. Il convient de toujours garder à l'esprit que la séparation des pouvoirs est une question importante sur le plan constitutionnel. Je reviendrai tout à l'heure sur cette question à propos du code du premier ministre.

[Français]

Permettez-moi de vous parler brièvement de certaines questions dont le comité a été saisi.

En ce qui concerne les conjoints, je crois qu'il y a eu un malentendu quant aux informations précises qu'il convient de divulguer. Je suis persuadé que les membres jugeront utile de mettre en place un système de divulgation pour les conjoints. Les provinces en sont pourvus et j'ai connu ce système car en vertu du code de conduite préconisé par le premier ministre, les conjointes des ministres et des secrétaires parlementaires sont tenues depuis 1994 de divulguer certaines informations à mon bureau. Je dois dire que jamais durant cette période je n'ai éprouvé de difficultés avec cette exigence. En fait, les conjoints ont tous vu l'importance de cette initiative et en ont compris le pourquoi.

Je vous rappelle que ce code ne s'applique pas aux conjoints qui peuvent aussi avoir des intérêts séparés. La divulgation est très importante lorsque le conjoint est un investisseur actif ou poursuit sa propre carrière. Il peut alors survenir certaines situations nécessitant qu'un ministre prenne des mesures pour éviter l'apparence d'un conflit avec les intérêts de son conjoint. Voilà



how it has been presented, and it has been strongly supported. As I say, I have never had a problem with this since 1994. It was understood as being valuable protection.

[English]

In 1995 and in 1997, I argued the importance of enshrining the code of conduct within a set of principles, which is what Milliken and Oliver did. From these principles, a limited set of rules and procedures could then be derived.

One of the more important procedures will deal with the question of disclosure. The experience of the provinces and of the British House of Commons has been that this procedure has proven to be useful to members in dealing with the inevitable allegations that an individual is in a conflict of interest on some matter before Parliament. As you know, the House of Lords has also rallied to this position.

In the proposal before you, you will see that the last question to arise has been that the ethics commissioner should be responsible for the parliamentary code of conduct as well as for the Prime Minister's code. You may recall that the proposal in June 2002 was that these responsibilities would be handled by two separate individuals. The question raised has been whether it is possible to combine those responsibilities in one person. Perhaps it could be done, but I do not think that the difficulties that will be caused should be underestimated. There should be no confusion on this point. This is an enormous task.

Allow me to provide a brief explanation. There would be two accountabilities for the ethics commissioner. One accountability would be to one or two parliamentary committees, either a joint committee of the Senate and the House of Commons or a committee of the House and a committee of the Senate. This individual would be dealing with 400 parliamentarians.

The other responsibility would be for the administration of the Prime Minister's conflict of interest code. The accountability of the ethics commissioner would then be to the Prime Minister. Again, for constitutional reasons, I think this is absolutely essential. I will come back to this later but it is the Prime Minister who must stand accountable to Parliament for the executive branch.

The number of public office-holders is large: There are about 1,300 full-time public office-holders and about 2,000 part-time Governor-in-Council appointees, for whom we have responsibility in the office of the Ethics Counsellor. It will be a major task, in terms of volume and the split accountability to the legislature and to the Prime Minister.

I would like to return to the constitutional importance of the accountability of the Prime Minister to Parliament for the performance of the government and its ministers. When the British House of Commons established a parliamentary code and created the position of Parliamentary Commissioner for Standards, it was made very clear that this commissioner did not have any responsibility for the ministerial code established by the Prime Minister. This is set out in explicit terms in the guide to

comment on a présenté les choses et l'idée a rallié un appui très marqué. Je le répète, je n'ai jamais eu de difficultés avec cette exigence depuis 1994. On avait compris que l'initiative était utile.

[Traduction]

En 1995 et 1997, j'ai expliqué combien il était important d'intégrer le code de conduite à une série de principes, ce qu'ont fait Milliken et Oliver. De ces principes découlerait alors un ensemble limité de règles et de procédures.

Une des procédures les plus importantes est celle qui traite des divulgations. L'expérience des provinces et de la Chambre des communes du Royaume-Uni montre que cette procédure s'est avérée très utile pour les parlementaires lorsqu'ils ont dû faire face à des allégations de conflits d'intérêts à propos d'une question à l'étude au Parlement. Comme vous le savez, la Chambre des lords s'est ralliée à cette position.

Dans la proposition dont vous êtes saisis, vous constaterez que la dernière question soulevée est le fait que le commissaire à l'éthique serait responsable du code de déontologie des parlementaires ainsi que du code de conduite du premier ministre. Vous vous souviendrez que la proposition déposée en juin 2002 prévoyait partager cette responsabilité entre deux personnes. On s'est demandé s'il était possible de confier l'ensemble des responsabilités à une seule personne. C'est possible, peut-être, mais il ne faut pas sous-estimer les difficultés. Qu'on ne se méprenne pas là-dessus. La tâche est lourde.

Je m'explique brièvement. Les responsabilités du commissaire à l'éthique seraient doubles. D'une part, il devrait rendre des comptes à un ou deux comités parlementaires, soit un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes, soit un comité de la Chambre et un comité sénatorial. Le commissaire devrait s'occuper de 400 parlementaires.

D'autre part, le commissaire serait chargé de l'administration du code régissant les conflits d'intérêts établi par le premier ministre. Il devrait donc rendre des comptes au premier ministre. Là encore, pour des raisons constitutionnelles, j'estime que c'est absolument indispensable. Je reviendrai sur la question, mais c'est le premier ministre qui doit répondre de l'exécutif au Parlement.

Le nombre de titulaires de charge publique est très important. On compte quelque 1 300 titulaires à temps plein et environ 2000 personnes nommées à temps partiel par le gouverneur en conseil et dont le bureau du conseiller en éthique est responsable. Je crois donc que la tâche sera énorme, volumineuse, et il faudra rendre des comptes à deux niveaux: l'assemblée législative, d'une part, et le premier ministre, d'autre part.

Je voudrais revenir maintenant sur l'importance du point de vue constitutionnel de la responsabilité du premier ministre, qui doit rendre compte au Parlement des activités de son gouvernement et de ses ministres. Quand la Chambre des communes du Royaume-Uni a instauré un code pour ses parlementaires et créé le poste de Parliamentary Commissioner for Standards, il a été clairement précisé que ce commissaire n'avait aucune responsabilité à l'égard du code ministériel établi

the rules relating to the conduct of members of the British House of Commons. The language is in my paper, but it says that the Prime Minister's requirements are not enforced by the House of Commons and so are beyond the scope of this guide.

[Translation]

There is a province in this country where there is a clear understanding of the constitutional separation between the executive branch on the one hand and the legislature on the other. This is the province of Quebec. They have the position of juriconsult which is established by the Loi sur l'Assemblée nationale. The current incumbent is a former chief of justice in Quebec. He is available to the members of the assembly to give them advice on matters where they may, in their activities, run afoul of the provisions of that Act. He gives advice that is binding on the courts if the facts are correct. The juriconsult has no role to play with respect to ministers.

Premiers of Quebec, at least as far back as Bourassa and possibly earlier, but through Bouchard, Parizeau, and currently with Landry, have also issued directives that set out the rules that apply to members of their cabinet. It is the premier who is exclusively responsible for the administration of these.

[English]

The last point I wanted to speak on, which is not in my written comments, relates to the application of section 14 of the Parliament of Canada Act. I was able to examine this from my perspective over the course of the weekend and to study the comments made by your law clerk. There is also a proposition that some part of the Criminal Code should be repealed insofar as it applies to senators.

The proposition before you is that sections 14 and 15 of the Parliament of Canada Act be repealed. I agree with that. The history of section 14, which dates from the 1870s, bears no resemblance to the responsibilities of senators at this point in time. The idea of repealing it is to be strongly supported.

I am, however, not convinced that the proposals in your proposed code of conduct for parliamentarians, that is paragraphs 18, 19 and 20, are necessary. I find them to be most complicated. I think they did come from the Oliver-Milliken report, back in 1997, when the issue of section 14 was not what it is today. The section 14 debate, as I recall it in 1997, concerned contracts for Public Works creating a problem in the language.

You now have a legal opinion from your law clerk that suggests it is virtually impossible for any senator to take on the position of director of a commercial or charitable organization that may have some relationship with the Government of Canada without falling foul of section 14.

par le premier ministre. Cela est dit explicitement dans le guide des règles régissant la conduite des députés à la Chambre des communes britanniques. On retrouvera le texte dans mon exposé, mais il dit que les exigences faites au premier ministre ne sont pas appliquées par la Chambre des communes et, de ce fait, ne relèvent pas du guide.

[Français]

Dans une des provinces canadiennes, soit le Québec, la séparation constitutionnelle des pouvoirs exécutif et législatif est très bien définie. Le poste de juriconsulte a été établi par la Loi sur l'Assemblée nationale. Le présent détenteur de ce poste est un ancien juge en chef de la Cour du Québec. Il se tient à la disposition des membres de l'assemblée pour leur prodiguer des conseils sur des situations qui pourraient aller à l'encontre des dispositions de cette loi. Ces conseils sont irrévocables devant la loi si les faits sont précis. Le mandat du juriconsulte ne s'étend pas au député dans le rôle de ministre.

Les premiers ministres du Québec, du moins depuis Bourassa et même avant, incluant Bouchard, Landry et Parizeau, ont émis des lignes directrices qui délimitent les règles qui s'appliquent aux membres du Cabinet. C'est exclusivement le premier ministre qui est redevable de l'application de ces lignes directrices.

[Traduction]

Le dernier point dont je voulais parler ne se trouve pas dans mes observations écrites. Il s'agit de l'application de l'article 14 de la Loi sur le Parlement du Canada. J'ai pu étudier la question dans ma propre perspective pendant le week-end et revoir les observations formulées par votre légiste. Il a également été proposé qu'une certaine partie du Code criminel ne s'applique plus aux sénateurs.

La proposition dont vous êtes saisis propose d'abroger les articles 14 et 15 de la Loi sur le Parlement du Canada. Je suis d'accord. La raison d'être de l'article 14, qui remonte aux années 1870, n'a plus rien à voir avec les responsabilités des sénateurs d'aujourd'hui. Son abrogation est une idée largement appuyée.

Je ne suis cependant pas convaincu que les propositions du code de conduite proposé pour les parlementaires, c'est-à-dire les paragraphes 18, 19 et 20, soient nécessaires. Je les trouve fort compliquées. Sauf erreur, ils proviennent du rapport Oliver-Milliken, en 1997, à une époque où la question de l'article 14 se posait différemment. Le débat sur cet article en 1997, si ma mémoire est fidèle, concernait les marchés des Travaux publics. Il y avait un problème de libellé.

Vous avez maintenant en main un avis juridique de votre légiste selon lequel il est à peu près impossible à un sénateur d'accepter, sans contrevenir à l'article 14, un poste d'administrateur d'une entreprise commerciale ou d'une organisation caritative qui risque d'avoir une relation quelconque avec le gouvernement du Canada.



The great strength of this house, I think, is that members of the Senate should be able to be full participants in their communities. They should be able to practise a profession. They should be able to sit on the boards of commercial and non-commercial organizations. They should be able to engage in charitable activities. I think that would strengthen the experiences they would bring to bear in their parliamentary duties.

I think the repeal of section 14 would achieve that. However, I am not convinced that the rules being proposed in sections 18, 19 and 20 of the code would not make life as complicated as it currently is under section 14. I think circumstances have changed since 1997, and I would urge the committee to seek advice as to whether this is necessary and, if necessary, could it not be found in a much simpler form than this complicated proposed arrangement?

The last issue, however, connected with this is that I think the Senate has to be in a position where, if you repeal section 14, there is adequate protection of the public interest. That is achieved by retaining section 16 of the Parliament of Canada Act and section 119 of the Criminal Code, which your law clerk supports.

Last week you heard testimony that sections 121 and 122 of the Criminal Code clearly did not apply to senators. During that testimony, no reference was made to the unanimous Supreme Court decision in the case of *Cogger*, which came out in July of 1997, where the Supreme Court, in addressing the actions of a senator, did not seem troubled by the application of that section to the situation at hand. It said that, in fact, section 121(a) of the Criminal Code clearly applied. In the opinion, they said:

The wording of section 121(1)(a)(ii) is quite clear. It is also comprehensive. It is designed to prevent government officials from undertaking, for consideration, to act on another person's behalf in conducting business with the government. This is both a clear and honourable goal. Parliament has indicated that it is unacceptable for government officials to accept consideration from individuals for the purpose of conducting business with government on that party's behalf.

My view, Madam Chair, is that, with the combination of section 16 of the Parliament of Canada Act, plus these two sections of Criminal Code, the Canadian interest is fully protected and you should not have to have these other rules apply to the contractual situation.

**The Chairman:** Before we start into the questioning I would remind all senators that we will stick to a fairly tight timetable today. We have Mr. Wilson before us between 1 p.m. and 2 p.m. and then the Privy Council official will be before us between 2 p.m. and 3 p.m. We will hear from Mr. Audcent again from 3 p.m. on. I have been requested to end this meeting before the budget presentation in the House of Commons this afternoon, and so at 3:55 p.m. sharp, I shall close this meeting. Please govern yourselves accordingly.

La grande force du Sénat, à mon avis, c'est que ses membres doivent être des participants à part entière dans la vie de leur milieu. Ils doivent être capables d'exercer une profession, de siéger au conseil d'administration d'organisations commerciales et non commerciales, de participer à des activités de bienfaisance. Cela contribue à enrichir les expériences qui vous aident à remplir vos fonctions parlementaires.

L'abrogation de l'article 14 donnerait les résultats souhaités. Par contre, je ne suis pas convaincu que les règles proposées aux articles 18, 19 et 20 du code ne compliqueraient pas les choses tout autant que l'actuel article 14. Les circonstances ont changé depuis 1997, et j'exhorte le comité à demander des avis sur la nécessité des dispositions compliquées qui sont proposées et, si elles sont effectivement nécessaires, sur la possibilité de les simplifier considérablement.

Une dernière question se pose à cet égard: si l'article 14 est abrogé, le Sénat doit être en mesure d'assurer une protection suffisante de l'intérêt public. Cela peut se faire en conservant l'article 16 de la Loi sur le Parlement du Canada et l'article 119 du Code criminel, proposition appuyée par votre légiste.

La semaine dernière, vous avez entendu un témoignage selon lequel les articles 121 et 122 du Code criminel ne s'appliquent évidemment pas aux sénateurs. Au cours de ce témoignage, il n'a pas été fait allusion à la décision unanime rendue par la Cour suprême dans l'affaire *Cogger*, décision rendue en juillet 1997. Appelée à se prononcer sur les actes d'un sénateur, la Cour suprême n'a pas semblé s'émouvoir du fait que cette disposition s'applique dans la situation dont elle était saisie. Elle a même dit que le paragraphe 121(a) du Code criminel s'applique clairement. Voici un passage de son opinion.

Le texte du sous-al. 121(1)(a)(ii) est très clair. De plus, il est exhaustif. Il vise à empêcher les fonctionnaires du gouvernement de s'engager, moyennant contrepartie, à agir pour le compte d'une autre personne qui fait des affaires avec le gouvernement. Il s'agit là d'un objectif à la fois clair et noble. Le législateur a indiqué qu'il est inacceptable pour les fonctionnaires du gouvernement d'accepter une rétribution d'une personne dans le but de conclure des affaires avec le gouvernement pour le compte de cette personne.

Selon moi, madame la présidente, l'article 16 de la Loi sur le Parlement du Canada ainsi que ces deux articles du Code criminel protègent parfaitement les intérêts du Canada et vous ne devriez pas avoir à appliquer ces autres règles lorsque des contrats sont en cause.

**La présidente:** Avant de passer aux questions, je rappelle à tous les sénateurs que nous allons nous en tenir aujourd'hui à un programme assez serré. Nous accueillons M. Wilson entre 13 et 14 heures. De 14 à 15 heures, ce sera le tour d'un représentant du Conseil privé. Enfin, nous discuterons avec M. Audcent à compter de 15 heures. On m'a demandé de mettre un terme à la séance avant la présentation de l'exposé budgétaire aux Communes cet après-midi. Par conséquent, je vais lever la séance à 15 h 55 pile. Réglez votre conduite en conséquence.



**Senator Wiebe:** I have two quick questions. Thank you, Mr. Wilson, for being with us today. I am, of course, someone who is a strong believer in rules and an enforceable code of conduct. However, I am also a strong believer that rules and a code must be clear. Those must be written in the kind of language that we can all understand. I think that is key.

One of the concerns I have relates to the process of handling an accusation. You made the statement at the start of your remarks that a code of conduct and rules can be of particular benefit to parliamentarians, and although I agree with you, unfortunately, that is not necessarily always the case, because it is easy to make an accusation. It is quite difficult to prove it. Once an accusation has been made, it becomes the front page headline of every newspaper in the country. Someone like you then disproves the accusation and that, of course, receives a two-inch line at the bottom of page 14 in the newspaper. The damage to the parliamentarian by the accusation has already been done.

Is it conceivable that we could set up a system where the accusation is made to someone like yourself, who investigates it privately, and after investigations, the accusation and the result are made known?

**Mr. Wilson:** I have raised doubts as to whether or not the ethics commissioner, with respect to his or her responsibilities for parliamentarians should have such an explicit investigative responsibility. I thought that might be in conflict with the more important duty that this person will have, which will be to offer confidential advice to parliamentarians.

This is not a new view. I expressed this concern back in 1997.

The enforcement is relatively easy for a Senate committee to carry out on its own behalf; it certainly has all the powers necessary.

However, you raise the question of vexatious or frivolous accusations and I think this is a concern. My position was changed last June. If a parliamentarian were to raise a complaint about a minister, then I would be required to deal with the matter. I have had to deal with a couple of situations where there was no substance at all to the complaint, and they were disposed of quickly.

My experience in these circumstances has been that it is better to deal with the accusation in a public way than to try to do it behind closed doors. I do not think, at the end of the day, that this will prove to be in the interest of the member who has been accused. I have made a point of putting the reports that I have done on my Web site. There is a full discussion of these. Usually the result is that the individual does not end up with a damaged reputation.

**Senator Wiebe:** We are now looking at establishing code of conduct for members of Parliament, senators and cabinet ministers. My feeling is that we will wind up with three different sets of rules. What are the advantages or disadvantages of establishing a single set of rules that apply to everyone?

**Le sénateur Wiebe:** Deux questions rapides. Je vous remercie d'être venu cet après-midi, monsieur Wilson. Je suis un fervent partisan des règles et d'un code de déontologie qui soit applicable. Mais je suis aussi profondément convaincu que les règles et les codes doivent être clairs. Le texte doit être compréhensible pour tous. À mes yeux, c'est essentiel.

L'une de mes préoccupations concerne la façon de traiter les accusations. Au début de vos observations, vous avez dit qu'un code de déontologie pouvait être particulièrement avantageux pour les parlementaires. Je suis d'accord avec vous, mais, malheureusement, ce n'est pas toujours à leur avantage, car il est facile de porter des accusations. Il est plus difficile d'avancer des preuves. Lorsqu'une accusation est portée, elle fait la une de tous les journaux. Quelqu'un comme vous établit que l'accusation est sans fondement, et cela figure dans un petit coin au bas de la page 14. Entre-temps, l'accusation a déjà porté préjudice au parlementaire.

Est-il possible de concevoir un système dans lequel l'accusation serait communiquée à quelqu'un comme vous pour qu'on mène une enquête discrète. Après l'enquête, l'accusation et les résultats de l'enquête seraient divulgués?

**M. Wilson:** J'ai exprimé des doutes au sujet de la possibilité qu'un commissaire à l'éthique, compte tenu de ses responsabilités à l'égard des parlementaires, soit explicitement chargé de faire enquête. Selon moi, cela pourrait entrer en conflit avec la tâche la plus importante du commissaire, soit donner confidentiellement des conseils aux parlementaires.

Ce n'est pas là une opinion nouvelle. J'ai exprimé ces préoccupations dès 1997.

L'exécution est une chose relativement facile pour un comité sénatorial. Il peut s'en charger lui-même. Il a assurément tous les pouvoirs voulus.

Vous avez cependant soulevé la question des accusations vexatoires ou frivoles, et c'est effectivement un sujet de préoccupation. Mes fonctions ont été modifiées en juin. Si un parlementaire formulait une plainte au sujet d'un ministre, je serais tenu de me saisir de l'affaire. J'ai dû m'occuper d'un ou deux cas où la plainte était dénuée de tout fondement, et ces affaires ont été réglées rapidement.

D'après mon expérience, il est préférable d'examiner l'accusation en public au lieu d'essayer de le faire derrière des portes closes. Je ne pense pas que, au bout du compte, ce serait dans l'intérêt de la personne visée. Je me suis fait un devoir de verser sur mon site Web les rapports que j'ai rédigés. L'affaire est discutée à fond. D'habitude, la réputation de la personne en cause reste intacte.

**Le sénateur Wiebe:** Nous envisageons d'établir un code de déontologie pour les députés, les sénateurs et les ministres. J'ai l'impression que nous allons nous retrouver avec trois ensembles différents de règles. Quels sont les avantages et les inconvénients d'un ensemble unique de règles qui s'appliquerait à tous?

**Mr. Wilson:** There would be a serious problem with that. At a minimum, you would have to set the rules at the highest level, which would be the rules that would apply to ministers. I believe that would be too limiting for parliamentarians. There is a case to be made for a single set of rules for all parliamentarians, in both Houses. However, I would argue that there is no jurisdiction that does not establish more onerous rules for members of the executive branch, in recognition of the fact that they are the ones who have executive power and make the decisions. Whether you are looking at the provinces, the U.K., or Australia, there are always more rigid rules for ministers. I would not think that any of these more rigid rules would be justified for senators or members of the House of Commons. I think it would detract from your broader responsibilities as parliamentarians.

**Senator Rompkey:** To follow that line of questioning, at our last meeting we discussed the standards that should apply to each House. The point was made that, because senators are not elected, they should uphold a higher standard of conduct. The sanction that can be applied against members of the House of Commons is that they will not be re-elected. The power of the electorate can be held over one house but not the other. Would you care to comment on that issue?

**Mr. Wilson:** I take it that you are talking about very serious behaviour on the part of a senator for which there would be absolutely no public support. It might even border closely on the criminal.

I think that when the Milliken-Oliver committee looked this at in 1997, they came to the conclusion that the same code of conduct could apply to all parliamentarians. I continue to think that the principles enunciated and the simple procedures that have been recommended create a set of rules that will adequately meet any of the needs. We may, from time to time, experience members in either House whose activities will have to be sanctioned. However, I think that should be done on a one-off basis, not in anticipation that it will be a continuing problem.

**Senator Rompkey:** My second question is with regard to accountability, and whether one commissioner can serve both Houses. I am reminded of two quotes from the Bible, one about no man serving two masters, and the other about the multitude being enjoined to render unto Caesar the things that were Caesar's. Can one commissioner serve both Houses, or should each chamber have its own commissioner? I ask that having served in both Houses, having served on joint committees and chaired one, and knowing the differences in conduct, attitude and appointment between the two chambers. What is your comment on the appropriateness of having one commissioner serve both chambers?

**Mr. Wilson:** Having attended an earlier meeting of this committee and read the debate in the Senate chamber itself, it seems that some of the concern expressed was about the appointment process. There was a concern that someone appointed by a member of the executive branch might be ill-placed to serve the needs of the Senate or the House of Commons.

**Mr. Wilson:** Il y aurait un problème grave. Il faudrait à tout le moins avoir une série de règles au niveau le plus élevé, celui des ministres. À mon sens, ces règles seraient trop contraignantes pour les parlementaires. On peut tenter de justifier un ensemble de règles unique pour l'ensemble des parlementaires des deux Chambres. Toutefois, je soutiens qu'aucun pays ou État n'établit pas des règles plus exigeantes pour les membres de l'exécutif, étant donné qu'ils exercent le pouvoir exécutif et prennent les décisions. Que ce soit dans les provinces, au Royaume-Uni ou en Australie, il y a toujours des règles plus rigoureuses pour les ministres. Je ne suis pas d'avis que ces règles sévères se justifient dans le cas des sénateurs ou des députés. Ils en seraient gênés dans l'exercice de leurs responsabilités générales de parlementaires.

**Le sénateur Rompkey:** Dans le même ordre d'idées, nous avons discuté à notre dernière séance des normes qui s'appliqueraient à chacune des deux Chambres. On a exprimé l'opinion que, étant donné que les sénateurs ne sont pas élus, ils doivent être tenus à des normes plus exigeantes. La sanction que les députés peuvent subir, c'est de ne pas être réélu. Les électeurs ont un pouvoir à l'égard d'une chambre, mais non de l'autre. Qu'en pensez-vous?

**Mr. Wilson:** Je crois comprendre que vous parlez d'écarts de conduite graves de la part d'un sénateur, pour lequel il n'y aurait aucun soutien public. Il pourrait s'agir d'actes qui sont à la limite de la criminalité.

Je crois que, lorsqu'il a étudié la question, en 1997, le comité Milliken-Oliver a conclu que le même code pourrait s'appliquer à tous les parlementaires. Je persiste à croire que les principes énoncés et les procédures simples qui ont été recommandées créent un ensemble de règles susceptibles de bien répondre à tous les besoins. Il se peut que, à l'occasion, il faille imposer des sanctions pour les activités d'un membre d'une chambre ou l'autre. Je suis cependant d'avis qu'il faut agir comme si des problèmes isolés pouvaient se présenter, mais non des difficultés constantes.

**Le sénateur Rompkey:** Ma deuxième question porte sur la reddition des comptes et sur la possibilité qu'un seul commissaire soit au service des deux Chambres. On dit dans la bible d'une part que nul ne peut servir deux maîtres et, d'autre part, qu'il faut rendre à César ce qui appartient à César. Un seul commissaire peut-il être au service des deux Chambres, ou chacune d'elles devrait-elle avoir son propre commissaire? Si je pose la question, c'est que j'ai siégé dans les deux Chambres. J'ai fait partie de comités mixtes et j'en ai même présidé un, et je connais les différences dans la conduite, l'attitude et les modalités de nomination dans les deux institutions. Selon vous, conviendrait-il qu'un seul commissaire soit au service des deux Chambres?

**Mr. Wilson:** Comme j'ai assisté à une autre séance du comité et lu le débat qui a eu lieu au Sénat même, je crois qu'il y a une certaine inquiétude au sujet des modalités de nomination. On craint qu'une personne nommée par un membre de l'exécutif ne soit mal placée pour répondre aux besoins du Sénat ou de la Chambre des communes.



Part of that problem was created by the fact that, in June, there were two different jobs. One was going to be the ethics counsellor, the role that I currently have, where the Prime Minister should have a major say in who will be nominated. The other role was that of a commissioner for Parliament. It was foreseen, as I recall, that selection of an individual would be through, presumably, the unanimous agreement of both Houses. I am sure that could be achieved. That was foreseen when Senator Oliver and Mr. Milliken looked at this. Perhaps it cannot be achieved. However, I think that if you remove the executive question, it will become much easier to find a single individual who has the confidence of both Houses.

**Senator Oliver:** I have three questions. The first relates to the House of Lords, which you referred to in your remarks. Have you looked at the House of Lords regime of disclosure and if so, could you comment on how effective a similar regime would be for our upper chamber?

Second, you spoke strongly about the importance of spousal disclosure. One of the major concerns that a several members have expressed about spousal disclosure relates to confidentiality. Could you tell us something about your personal experience with spousal disclosure? Who finds out? How private it is? How is this information kept confidential?

The third question relates to what you call a conflict. You give advice to members, you investigate and you are involved with enforcement. You have indicated to this committee you find that is a conflict. Are you in a conflict and, if so, how do you get around performing those three functions?

**Mr. Wilson:** Yes, I have read the House of Lords debate and looked at their code. They differed from the House of Commons on what should be disclosed and they talked about relevant interest. When I reviewed this again on the weekend, it seemed that they had addressed the obvious issues that I would consider important for public disclosure.

That might be a fair model for the Senate.

As to the question of spousal disclosure and confidentiality, my office has been able to protect all of the information that has been given to us. Public office-holders are required to give confidential disclosure of all of their interests. There is no debate about what that is. It includes everything, only some part of which, however, ever comes into the public domain.

The legislative provisions under the Access to Information Act and the Privacy Act have been more than sufficient to ensure that I have been able to guarantee to public office-holders and their spouses that this information will not come out of my office.

Spouses of ministers believe that there is an issue, particularly those who are pursuing their own career interests. A minister cannot pretend that he or she does not know something about a spouse's interests. If they take action in a certain legislative fashion, they could be accused of trying to further their spouse's

Ce problème tient en partie au fait que, en juin, on proposait deux postes différents. L'un devait être celui du conseiller en éthique, soit le rôle que j'assume en ce moment, et le premier ministre influe alors considérablement sur la nomination. L'autre rôle était celui de commissaire du Parlement. Si ma mémoire est fidèle, on prévoyait que le titulaire serait choisi sans doute avec l'accord unanime des deux Chambres. Je suis persuadé que c'est réalisable. C'est ce qui a été prévu, lorsque le sénateur Oliver et M. Milliken ont examiné la question. Ce n'est peut-être pas réalisable non plus. Toutefois, j'estime que, si on écarte la question de l'intervention de l'exécutif, il deviendra beaucoup plus facile de trouver un titulaire qui obtient la confiance des deux Chambres.

**Le sénateur Oliver:** J'ai trois questions à poser. La première porte sur la Chambre des lords, dont vous avez parlé au cours de vos observations. Avez-vous étudié son régime de divulgation et, dans l'affirmative, un régime analogue serait-il efficace pour notre Chambre haute?

Deuxièmement, vous avez exprimé une opinion très ferme au sujet de l'importance de la divulgation dans le cas des conjoints. L'une des grandes inquiétudes de plusieurs parlementaires à ce sujet concerne le caractère confidentiel de ces renseignements. Pourriez-vous nous dire un mot de votre expérience à cet égard? Qui obtient les renseignements? Jusqu'à quel point restent-ils privés? Comment préserve-t-on leur caractère confidentiel?

La troisième question se rapporte à ce que vous appelez un conflit. Vous conseillez les députés, vous faites enquête et vous participez à l'application. Vous avez dit au comité qu'il y avait là un conflit. Est-ce le cas? Si oui, comment arrivez-vous à concilier ces trois fonctions?

**M. Wilson:** J'ai effectivement lu le débat de la Chambre des lords et j'ai étudié son code. Il y a des différences avec celui de la Chambre des communes au sujet des éléments à divulguer, et il y est question des intérêts pertinents. J'ai revu tout cela pendant le week-end, et il me semble qu'on y a abordé les questions évidentes que je considère comme importantes en ce qui concerne la divulgation.

Ce peut être un bon modèle pour le Sénat.

Quant à la question de la divulgation des intérêts du conjoint et du respect du caractère confidentiel, mon bureau a été en mesure de protéger tous les renseignements qui nous ont été communiqués. Les titulaires de charge publique sont tenus de divulguer confidentiellement tous leurs intérêts. Il n'y a pas à discuter. Cela comprend tout, mais seulement une partie des renseignements est du domaine public.

Les dispositions de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels ont largement suffi à garantir aux titulaires de charge publique et à leur conjoint que cette information ne sortirait pas de mon bureau.

Les conjoints de ministre croient qu'il y a un problème, surtout ceux qui ont leur propre carrière. Un ministre ne peut prétendre tout ignorer des intérêts de son conjoint. S'il propose certaines mesures législatives, on peut l'accuser d'essayer de servir les intérêts de son conjoint. Résultat, les conjoints ont été très



interest. The result of that has been that spouses have been more than happy to provide that information on a confidential basis. I have made it clear they are not subject to the code, but I may have to ask the minister to refrain from taking action in certain policy areas. They accept that argument, and I have never had a difficulty. I frequently receive calls from a spouse. It has worked satisfactorily, but most importantly, as the spouses of politicians, they seem to have a very quick appreciation of how important this is and where are the points of vulnerability.

That is my experience. My provincial colleagues tell me that this is exactly their experience as well.

**Senator Oliver:** When you have seen something in a spouse's declaration that you felt might be a problem or constitute a conflict, you have gone to the minister or the spouse and asked them to refrain from saying or doing something.

**Mr. Wilson:** That is correct. It is not for spouses to dispose of their interest. They are pursuing their own lives, but it may be necessary for the minister to take precautionary steps, much as he or she would do with respect to his or her own interests.

**Senator Oliver:** How many people in your office would see the spouse's declaration?

**Mr. Wilson:** We have support staff and officers. The entire office is 22 in number, because of the large number of public office-holders. However, there are only about three people who deal with the files of ministers.

You raised a question about whether I am in a conflict. The power of investigation that I now have, evolved over the course of 10 years. When I was appointed, I was available to the Prime Minister to investigate, at his request, allegations against ministers. As time went on, it evolved so that, if the claim was specific to the conflict of interest rules, I would investigate on my own without direction from the Prime Minister. He and I agreed that it was my responsibility to administer the conflict of interest rules, which is very proactive and, generally, puts the affairs of ministers in such a place that they are immune to the kinds of allegations that may be made. More recently, a parliamentarian can write to me, and several have.

The relationship that I have had over the course of the years has not so far troubled me that I may be in a conflict. I have more than adequate, and quite exuberant, cooperation from the ministers involved.

My view on this position under discussion is that the commissioner must establish a reputation. The commissioner must convince senators and members of the House of Commons that he or she is in a position to give good advice upon which they are prepared to act. That is the priority.

heureux de fournir les renseignements de façon confidentielle. J'ai dit clairement qu'ils n'étaient pas assujettis au code, mais je peux devoir demander au ministre de s'abstenir de toute mesure dans certains domaines de la politique. Cette position est bien acceptée, et je n'ai jamais éprouvé de difficulté. J'ai fréquemment reçu des appels de conjoints. Cette façon de faire a été satisfaisante, mais le plus important, c'est que, à titre de conjoints d'hommes ou de femmes politiques, ils ont compris très rapidement toute l'importance de la chose et les éléments de vulnérabilité.

Telle a été mon expérience. Mes collègues provinciaux me disent que les choses se sont passées exactement de la même manière.

**Le sénateur Oliver:** Lorsque, dans la déclaration d'un conjoint, vous avez remarqué un élément qui, selon vous, pouvait faire problème ou constituer un conflit, vous avez communiqué avec le ministre ou le conjoint pour leur demander de s'abstenir de dire ou de faire quelque chose.

**M. Wilson:** C'est exact. Ce n'est pas aux conjoints de se départir de leurs intérêts. Ils mènent leur vie comme ils l'entendent, mais le ministre peut avoir à prendre des précautions, comme il le ferait s'il s'agissait de ses intérêts propres.

**Le sénateur Oliver:** Dans votre bureau, combien de personnes peuvent voir la déclaration d'un conjoint?

**M. Wilson:** Nous avons du personnel de soutien et des agents. L'effectif total est de 22 personnes, car il y a un grand nombre de titulaires de charge publique. Toutefois, seulement trois personnes environ s'occupent des dossiers des ministres.

Vous avez demandé si j'étais moi-même en situation de conflit. Le pouvoir d'enquête que je possède a évolué sur une période de dix ans. Lorsque j'ai été nommé, j'étais à la disposition du premier ministre pour faire enquête à sa demande, sur les allégations visant des ministres. Avec le temps, les choses ont changé: si l'allégation se rapportait expressément aux règles sur les conflits d'intérêts, je faisais enquête de ma propre initiative, sans en recevoir l'ordre du premier ministre. Lui et moi sommes convenus qu'il m'incombait d'appliquer les règles sur les conflits d'intérêts, ce qui est tout à fait proactif, et, généralement, les affaires des ministres sont placées de façon qu'elles soient à l'abri de toutes les allégations possibles. Depuis moins longtemps, les parlementaires peuvent m'écrire, et plusieurs l'ont fait.

La relation établie au fil des ans ne m'a jamais porté à craindre d'être en conflit. J'ai une coopération plus que suffisante des ministres en cause. Elle est même enthousiaste.

Mon opinion sur le poste à l'étude, c'est que le commissaire doit bien établir sa réputation. Il doit convaincre les sénateurs et les députés qu'il est en mesure de leur donner de bons conseils, qu'ils seront disposés à suivre. C'est la priorité.

If there is some senator, for example, who refuses to do any disclosure, then the Senate has the powers of enforcement. You may ask that individual to disclose, but I do not see that the case has been made today that gives those investigatory powers to a person dealing with parliamentarians.

It may well be that in three years or four years you will think that you have a case to be made. You could then respond to that.

This position must demonstrate that it will be of value, so that each of you will be more than happy to telephone the individual when you have some issue that may be troubling you, knowing that you will receive quality advice in confidence. That is the priority. In the question of choice, I came down on the side of confidentiality.

**Senator Oliver:** You do not see yourself now as being in a conflict?

**Mr. Wilson:** No.

**Senator Oliver:** However, you would see your successor, who would do the same thing, as being in a conflict.

**Mr. Wilson:** No parliamentary person has been appointed. If you have a combined position, some part of that position is what I do. If you do not have a combined position, then the part that deals with public office-holders is what I do. That is expressed in the legislation.

My concern regards the investigatory powers related to the responsibilities for parliamentarians. Parliamentarians have not got the same executive authority as members of the executive branch. Questions of conflict are affected by this.

**Senator Andreychuk:** Mr. Wilson, you have made your case as to why parliamentarians are different from cabinet ministers or others who hold any position delegated by the government. Could you expand on why you believe in today's environment in Canada that the public does not demand that senators restrict themselves in commercial interests, particularly when those interests are before the Senate on a regular basis in one form or another?

**Mr. Wilson:** The Milliken-Oliver report addressed this issue in 1997 when it cited the following:

It is recognized that maintaining a wide variety of activities outside of Parliament in addition to their parliamentary duties enables Parliamentarians to reflect better the communities from which they come and to maintain their expertise in their chosen fields. Therefore, nothing in this Code is intended to prevent a Parliamentarian who is not a public office holder from:

- a. engaging in employment or in the practice of a profession;
- b. carrying on a business;
- c. being a director, a partner, or holding an office;

Si, par exemple, un sénateur refuse toute divulgation, le Sénat possède les pouvoirs voulus pour faire respecter les règles. Vous pouvez lui demander de divulguer des renseignements, mais je ne crois pas qu'on ait prouvé jusqu'à maintenant qu'il faut conférer ces pouvoirs d'enquête à une personne qui traite avec les parlementaires.

Il se peut fort bien que, dans trois ou quatre ans, vous soyez d'avis que la preuve a été faite. Vous pourriez alors agir en conséquence.

Il faut établir que ce poste a sa valeur, de façon que chacun ne demande pas mieux que de téléphoner au titulaire lorsqu'un problème le préoccupe, sachant qu'il recevra des conseils de qualité sous le sceau du secret. C'est la priorité. Pour ce qui est de la question du choix, j'ai opté pour le respect du caractère confidentiel.

**Le sénateur Oliver:** Vous n'estimez pas être en situation de conflit?

**M. Wilson:** Non.

**Le sénateur Oliver:** Cependant, vous estimez que votre successeur, qui ferait la même chose, serait en situation de conflit.

**M. Wilson:** Aucun parlementaire n'a été nommé. On peut regrouper des fonctions dans un seul poste, mais je n'ai qu'une partie de ces fonctions. Si les fonctions ne sont pas regroupées, les fonctions qui concernent les titulaires de charge publique sont celles dont je m'occupe. C'est ce que dit le texte législatif.

Mon inquiétude au sujet des pouvoirs d'enquête concerne les responsabilités à l'égard des parlementaires. Les parlementaires n'ont pas le même pouvoir exécutif que les membres de l'exécutif. Cela a des conséquences pour les questions de conflit.

**Le sénateur Andreychuk:** Monsieur Wilson, vous avez bien expliqué pourquoi il faut faire une distinction entre les parlementaires et les ministres ou d'autres personnes qui occupent un poste où ils exercent un pouvoir délégué par le gouvernement. Pourriez-vous expliquer plus en détail pourquoi vous croyez que, dans le contexte actuel au Canada, le public n'exige pas que les sénateurs s'imposent des restrictions dans leurs intérêts commerciaux, d'autant plus que ces intérêts sont régulièrement étudiés au Sénat d'une façon ou d'une autre?

**M. Wilson:** Le rapport Milliken-Oliver a traité de cette question en 1997. Il cite le passage suivant:

Il est reconnu que le parlementaire qui mène, en parallèle, une vaste gamme d'activités autres que ses fonctions officielles est mieux à même de représenter sa collectivité et de tenir ses connaissances à jour dans les domaines où il a choisi de se spécialiser. En conséquence, rien dans le présent Code ne vise à empêcher un parlementaire:

- a) d'occuper un emploi ou d'exercer une profession;
- b) d'exploiter une entreprise;
- c) d'occuper un poste d'administrateur ou d'associé, ou une charge quelconque;



That is fundamental. That concept is actually enshrined in the preamble to the Ontario legislation on conflict of interest for parliamentarians.

It is essential that parliamentarians be full members of their community. If a parliamentarian becomes a minister, then we require that he or she cease to be a director. That person cannot manage a business. Severe restrictions are placed on the investments that a minister can hold and manage. A minister cannot practice a profession. We require that because ministers must be focused exclusively on their ministerial responsibilities.

It would be a mistake to claim that that should apply to parliamentarians. The concept of Milliken-Oliver, which is captured somewhat in the draft code, is absolutely essential.

**Senator Andreychuk:** I understand that you put that out as a philosophical position that you believe is credible and that is supported by the previous report. However, I run into a public that feels somewhat differently. They feel that there is some obligation on senators and members not to be on boards, particularly commercial boards of directors, at the time they are serving in their offices here as senators or members of Parliament. If you believe it is all right, how do we change the perception of the public in that regard?

**Mr. Wilson:** You do that is by agreeing to a code of conduct for parliamentarians, and you include in that code of conduct a fairly simple disclosure process that allows people who are interested to go to a Web site and find out what the parliamentarian's interests are. When legislation is before a committee or before the chamber and a senator has a direct interest in that because of his or her corporate or non-corporate position — because the senator could be in the same position by belonging to the board of the Red Cross — then that senator should not participate in the debate.

It seems to me you achieve this by agreeing on a code and on a disclosure mechanism. Then you will be in a strong position to argue that you bring more to bear.

It is essential to note that many of you are here because of the work and activities you did before your appointments to the Senate. If we have rules that say that what brought you here can no longer be carried out — and I would not make a distinction between corporate and non-profit boards — I think that we all lose. Parliament loses. Canada loses in this. Therefore, I think that is the essential base upon which this code should be constructed.

**The Chairman:** I normally do not interrupt during the questioning, but one of the questions I have is a follow up to Senator Andreychuk's, so I will put it now.

When the Senate was first conceived and all these rules that we operate under were laid out, most people who were appointed to the Senate were either wealthy businessmen or wealthy farmers. Increasingly, appointments to the Senate are made to people from

C'est fondamental. Cette idée est d'ailleurs consacrée dans le préambule de la loi ontarienne sur les conflits d'intérêts des parlementaires.

Il est essentiel que les parlementaires soient des membres à part entière de leur collectivité. Si un parlementaire devient ministre, nous exigeons qu'il renonce à diriger. Il ne peut plus diriger une entreprise. Des restrictions rigoureuses sont imposées aux investissements qu'un ministre peut détenir et gérer. Un ministre ne peut exercer une profession. Nous imposons ces exigences aux ministres parce qu'ils doivent se consacrer exclusivement à leurs responsabilités ministérielles.

Ce serait une erreur d'imposer les mêmes règles aux parlementaires. L'idée de Milliken-Oliver, qui se retrouve jusqu'à un certain point dans le projet de code, est absolument essentielle.

**Le sénateur Andreychuk:** Je comprends que vous présentiez cette position de principe qui vous semble digne de crédit et qui est appuyée par le rapport précédent. Toutefois, je rencontre un public qui ne pense pas tout à fait la même chose. Il estime que les sénateurs et les députés ont plus ou moins l'obligation de ne pas faire partie de conseils d'administration, surtout des conseils d'administration de sociétés commerciales, pendant leur mandat de sénateurs ou de députés. Si vous croyez que c'est acceptable, comment faire évoluer la perception du public à cet égard?

**M. Wilson:** En acceptant un code de conduite pour les parlementaires et en y prévoyant un processus de divulgation relativement simple qui permet aux personnes intéressées de consulter un site Web pour se renseigner sur les intérêts des parlementaires. Lorsqu'un projet de loi est à l'étude dans un comité ou au Sénat, un sénateur qui a un intérêt direct à cause de son poste dans une société commerciale ou ailleurs — car la situation est la même si le sénateur fait partie du conseil d'administration de la Croix-Rouge — doit s'abstenir de participer au débat.

Selon moi, on peut faire évoluer la perception en acceptant un code et un mécanisme de divulgation. Ensuite, vous serez en excellente position pour faire valoir que vous avez quelque chose à apporter.

Il est essentiel de rappeler qu'un grand nombre d'entre vous sont ici à cause de leur travail et de leurs activités antérieures à leur nomination au Sénat. Si nous avons des règles qui vous empêchent de poursuivre les activités qui vous ont valu votre nomination — et je ne fais pas de distinctions entre les conseils d'administration de sociétés commerciales ou d'entités sans but lucratif — je crois que nous avons tous beaucoup à perdre. Le Parlement y perd. Le Canada aussi. C'est pourquoi il s'agit d'un fondement essentiel du code.

**La présidente:** Normalement, je n'interviens pas pendant les questions, mais comme j'ai une question qui fait suite à celle du sénateur Andreychuk, je vais la poser maintenant.

Lorsqu'on a conçu le Sénat et toutes les règles qui encadrent son fonctionnement, la plupart de ceux qui étaient nommés sénateurs étaient soit de riches hommes d'affaires, soit des agriculteurs prospères. De plus en plus, les sénateurs



a variety of backgrounds, including charitable work, and some from the arts. Given the state of the arts in Canada, there is really no field of the arts that does not depend to a great extent on government support.

We have a senator right now who is appearing on the stage in Montreal. I have no idea if that particular theatre or whatever it is is being supported by government grants.

However, it seems that under this proposed code, many of our present senators, writers, actors, musicians, would be unable to partake at all in their profession, or their calling.

**Mr. Wilson:** That is one of the reasons that I express misgivings about sections 18, 19 and 20 of the proposed code because I think it unnecessarily complicates things, and it does not solve the critical problems of section 14 of the Parliament of Canada Act.

I urged you to seek advice on this point to see how much of it is necessary.

**Senator Stratton:** I would like to refer to the question that you have been discussing with Senators Milne and Andreychuk. I want to go back to a question I asked Mr. Audcent our law clerk previously.

If you serve in a voluntary position on a board of a small company that may or may not obtain funds from the federal government, through Western Economic Diversification or wherever, do you think that that is appropriate because you are not receiving remuneration for that? You are serving in a voluntary position, and they want you on the board because of your experience or whatever.

If you served in a voluntary position on a non-profit corporation, such as the United Way, do you think it is appropriate that, despite the fact they receive federal grants, it is all right to sit on those boards? It would appear we are in conflict now.

**Mr. Wilson:** I think the most serious problem that has been aired in the last several days relates to section 14. This rule was crafted in the 1870s when Canada was a different place, and I guess the members of the Senate were different kinds of people.

Therefore, rather than trying to craft something in a code to deal with this, I ask myself what exactly is the public damage that will be done by having a senator sitting on the board of a company that happens to be in receipt of a grant from the Government of Canada; or sitting on the board of a charitable organization that is involved. I was having a very difficult time trying to persuade myself that there was an issue here, provided that the senator was not the agent who secured the grant. As long as it was being done by the corporation on its own or by the charity, why prevent a senator from bringing his or her perspective and experience to bear on the boards of these organizations? That is why I said, yes, we should repeal section 14, but by enacting sections 18, 19 and 20, you may not have made it easier.

proviennent de sphères d'activité diverses, y compris du secteur caritatif, certains proviennent même du monde des arts. Étant donné l'état des arts au Canada, il n'y a vraiment aucun secteur artistique qui ne dépend pas dans une grande mesure du soutien de l'État.

En ce moment, un sénateur se produit sur scène à Montréal. Je ne sais si le théâtre ou l'établissement en question reçoit des subventions de l'État.

Toutefois, il semble que, en vertu du code proposé, un grand nombre des sénateurs actuels — écrivains, acteurs, musiciens — pourraient rester actifs dans leur profession, suivre leur vocation.

**M. Wilson:** C'est l'une des raisons pour lesquelles j'ai exprimé des réserves au sujet des articles 18, 19 et 20 du code proposé. Je crois qu'ils compliquent inutilement les choses sans pour autant régler les problèmes critiques de l'article 14 de la Loi sur le Parlement du Canada.

Je vous exhorte à demander des conseils sur ces dispositions, pour savoir à quel point elles sont nécessaires.

**Le sénateur Stratton:** Je voudrais me reporter à la question dont vous avez discuté avec les sénateurs Milne et Andreychuk et revenir sur une question que j'ai déjà posée à M. Audcent, notre légiste.

Si vous faites partie à titre bénévole du conseil d'administration d'une petite entreprise qui peut recevoir ou non des fonds du gouvernement fédéral, de Diversification de l'économie de l'Ouest, par exemple, pensez-vous que la situation est acceptable parce que vous n'êtes pas rémunéré? Vous êtes bénévole, mais on veut que vous fassiez partie du conseil à cause de votre expérience, par exemple.

Si vous occupez un poste à titre de bénévole au sein d'une société sans but lucratif, comme Centraide, estimez-vous qu'il est acceptable, même si elle reçoit des subventions fédérales, de faire partie de son conseil d'administration? Il semblerait qu'il y a conflit.

**M. Wilson:** Le problème le plus grave qui a été discuté ces derniers jours concerne l'article 14. Cette règle a été conçue dans les années 1870, à une époque où le Canada était bien différent, et les sénateurs aussi, sans doute.

Par conséquent, au lieu d'essayer de concevoir une disposition du code pour régler le problème, je me demande quel est au juste le tort que causerait à l'intérêt public le fait qu'un sénateur siège au conseil d'une société qui reçoit une subvention du gouvernement du Canada ou encore au conseil d'une organisation caritative également subventionnée. J'ai eu beaucoup de mal à me convaincre que cela posait un problème, si le sénateur n'est pas celui qui a obtenu la subvention. Pourvu que ce soit la société ou l'organisation caritative elle-même qui agit, pourquoi empêcher un sénateur de faire profiter de son point de vue et de son expérience ces conseils d'administration? C'est pourquoi je soutiens que nous devrions abroger l'article 14, mais, en adoptant les articles 18, 19 et 20, on ne facilite pas nécessairement les choses.

I said then that I thought the public interest on this matter would be adequately represented by section 16 of the Parliament of Canada Act, and sections 119 and 121 of the Criminal Code. If that is the case, I do not know that any of these other rules are necessary. Somebody may make the case that they are, but it has not been made to my satisfaction.

**Senator Stratton:** With respect to the appointment process, I would advocate that, if you are dealing with a system whereby you will have a series of conflict of interest rules and someone governing the examination of conflicts, that parliamentarians should have a large role to play in the selection of that individual, in that it is affecting their interests. For example, I believe in the province of British Columbia, the members of the legislature select their monitor, as it were.

Senator Carstairs made the case that this is much like the auditor general's appointment, and should be done by the Prime Minister because it is his responsibility to do so.

I could agree with you on the appointment of the Auditor General. However, this is to do with the governance of the rules of how parliamentarians operate, whereby, I believe, that it should be their process. They should be able to have input and make the selection for the Prime Minister to that appointment because it affects them. As you said, they must have faith. That individual must have the confidence of the parliamentarians. What better way to get the confidence of the parliamentarians, than to have them involved in the selection process?

**Mr. Wilson:** I commented earlier on this subject. The original proposition in June had two separate aspects and this was not an issue, because I do not think that people could fairly argue that the person who would administer the Prime Minister's code for public office holders would say that the Prime Minister should not have some role in that. The proposition is that a name will be presented to all the official parties. That was the process that was used in my appointment. The Prime Minister wrote to Mr. Bouchard and Mr. Manning.

I understood that the other proposal was that Parliament would then decide on who would be the ethics commissioner parliamentarians. That is how these matters proceed in the provinces. Alberta is about to make a selection. They put out an advertisement. An all-party committee is doing that.

The government made it clear that this is a draft code.

Let me not be ambiguous. I do not think anybody would accept the job of parliamentary commissioner unless they had the satisfaction of knowing that they had the strong support of parliamentarians, at least in the first week. They might not maintain that support for the duration of their appointment. My provincial colleagues have told me that they felt that they needed the assurance of full support.

The complication that was created was accidental. It arose by trying to combine these two important and complicated functions into one super person.

J'ai dit que, selon moi, l'intérêt public en la matière serait correctement protégé par l'article 16 de la Loi sur le Parlement du Canada et les articles 119 et 121 du Code criminel. Si tel est le cas, je ne vois pas pourquoi ces autres règles seraient nécessaires. On peut soutenir le contraire, mais cela n'a pas été démontré à ma satisfaction.

**Le sénateur Stratton:** En ce qui concerne les modalités de nomination, j'estime que, s'il s'agit d'un système comprenant une série de règles sur les conflits d'intérêts, une personne étant chargée d'examiner les conflits, les parlementaires devraient avoir un rôle important à jouer dans le choix de cette personne, car leurs intérêts sont en cause. Par exemple, je crois que, en Colombie-Britannique, les députés à l'assemblée législative choisissent leur surveillant, si on peut ainsi l'appeler.

Le sénateur Carstairs a soutenu que cette nomination ressemblait beaucoup à celle du vérificateur général et qu'elle devait être faite par le premier ministre, car c'est sa responsabilité.

Je pourrais être d'accord avec vous pour ce qui est de la nomination du vérificateur général. Toutefois, il s'agit ici des règles de fonctionnement des parlementaires et je crois donc que le processus est de leur ressort. Ils devraient avoir leur mot à dire et pouvoir communiquer leurs choix au premier ministre, parce que ce sont eux qui sont touchés. Comme vous l'avez dit, ils doivent avoir confiance. Le titulaire du poste doit jouir de la confiance des parlementaires. Quel meilleur moyen d'obtenir cette confiance que de faire participer les parlementaires au processus de sélection?

**M. Wilson:** Je me suis déjà exprimé à ce sujet. La proposition initiale, en juin, comprenait deux aspects distincts, et cela ne faisait pas problème. Je ne crois pas qu'on puisse honnêtement soutenir que le premier ministre n'a rien à dire dans le choix de la personne chargée d'administrer le code du premier ministre à l'intention des titulaires de charge publique. La proposition veut qu'un nom soit proposé à tous les partis officiels. C'est la démarche qui a été suivie lorsque j'ai été nommé. Le premier ministre a écrit à MM. Bouchard et Manning.

D'après ce que j'ai compris, l'autre proposition voulait que le Parlement décide alors qui serait le commissaire à l'éthique des parlementaires. C'est ainsi que les choses se passent dans les provinces. L'Alberta est sur le point de faire un choix. Elle a lancé une annonce. Un comité formé de représentants de tous les partis est chargé de la question.

Le gouvernement a bien précisé qu'il s'agissait d'un projet de code.

Je tiens à dissiper toute ambiguïté. Je ne pense pas que quiconque accepte le travail de commissaire parlementaire à moins d'être convaincu de jouir d'un soutien solide auprès des parlementaires, au moins la première semaine. Ce soutien ne durerait pas forcément pendant tout le mandat. Mes homologues provinciaux m'ont dit qu'ils ressentaient le besoin d'avoir un soutien total.

La complication a été accidentelle. Elle tient au fait qu'on a essayé de confier à une même personne ces deux fonctions importantes et compliquées.



**Senator Joyal:** I wish to return to a point you made in your opening statement in relation to the issue of the separation of powers. On page 3 of your brief, at the bottom of the page, you state:

The separation of powers which lies at the heart of our constitution must always be kept in mind; a point I will come back to later with respect to the Prime Minister's Code.

I am tempted to share the view that the commissioner is responsible for the prime ministerial code of ethics.

You also outline the number of public office holders at page 6 where you state:

The number of public office holders is very large. There are about 1,300 full-time public office holders and about 2,000 part-time governor in council appointees for whom we have responsibility.

This position would seem to be a full-time job. This person holding this position would deal with the executive branch of government. Then we have Parliament, and in Parliament, we have two autonomous, independent legislative branches. My question is: Do you still share the general objective of the Milliken-Oliver report that proposed that the system we are contemplating for each House of Parliament, should be addressed in rules and not in the legislation, considering the point that you raise in your brief? This is a critical point and a question of privilege for the Senate and the House of Commons. It is clear at section 18 of the Constitution that both Houses have their own privileges and manage their own business and affairs.

As much as it is important for senators or members of the House of Commons to get the advice of an independent ethics councillor, who is not in the hands of the executive government, who is totally independent to maintain the autonomy of the legislative branch, it is important to maintain the autonomy of each House. That is the method used by the British in their House of Commons and in the House of Lords. The British have maintained a separation in their system through rules. The British evaluation report was published last November. I believe you are familiar with that report in which they re-evaluated the idea of the appointment of an ethics commissioner through statute. For the time being, they have decided to maintain their current system of the rules of the House of Commons.

Should we not return to the elements of the Milliken-Oliver report and, first, maintain the rules; and, second, maintain the autonomy of the management of ethics in each House of Parliament? Each House is responsible to its own members and each house has its own characteristics, and those are complementary to one another: The elected element versus the appointed one; and the permanent one versus the regenerated one through the electoral process. These elements are important.

You alluded to these points in your brief, but I should like to hear your comments from the perspective you have gained from exercising the responsibility that you have had over the last few years.

**Le sénateur Joyal:** Je voudrais revenir à un élément dont vous avez parlé dans vos propos liminaires au sujet de la séparation des pouvoirs. Au bas de la troisième page de votre mémoire, je lis ceci:

Il convient de toujours garder à l'esprit que la séparation des pouvoirs est une question importante sur le plan constitutionnel. Je reviendrai tout à l'heure sur cette question à propos du code du premier ministre.

Je suis tenté de me rallier à l'idée que le commissaire doit être responsable du code d'éthique du premier ministre.

Vous avez également parlé du nombre de titulaires de charge publique. À la page 5 de votre mémoire, vous écrivez:

Le nombre de titulaires de charge publique est très important. On compte quelque 1 300 titulaires à temps plein et environ 2 000 personnes nommées à temps partiel par le gouverneur en conseil et dont nous sommes responsables.

Il semble que ce sera un travail à temps plein. Le titulaire traitera avec l'exécutif. Puis, il y a le Parlement, qui est composé de deux assemblées législatives autonomes, indépendantes. Voici ma question: partagez-vous toujours l'objectif général du rapport Milliken-Oliver, selon lequel le système envisagé pour chacune des deux Chambres doit être prévu dans des règles et non dans une mesure législative, étant donné ce que vous avez écrit dans votre mémoire? Il s'agit là d'un point essentiel, et c'est le privilège du Sénat et de la Chambre des communes qui est en cause. Il est clair, à l'article 18 de la Constitution, que les deux Chambres ont leurs propres privilèges et gèrent leurs propres affaires.

Il est important pour les sénateurs et les députés d'obtenir les avis d'un conseiller en éthique indépendant, qui ne relève pas de l'exécutif, qui est totalement indépendant, pour préserver l'autonomie du législatif, mais il est tout aussi important de préserver l'autonomie de chacune des Chambres. C'est la méthode pour laquelle ont opté la Chambre des communes britanniques et la Chambre des lords. Les Britanniques ont maintenu la séparation à l'intérieur de leur système de règles. Le rapport d'évaluation britannique a été publié en novembre dernier. Je crois que vous connaissez fort bien ce rapport dans lequel on réévalue l'idée de la nomination d'un commissaire à l'éthique par voie législative. Pour l'instant, les Britanniques ont décidé de maintenir leur système actuel de règles à la Chambre des communes.

Ne devrions-nous pas en revenir aux éléments du rapport Milliken-Oliver, maintenir les règles et préserver l'autonomie de la gestion de l'éthique dans chacune des chambres du Parlement? Chacune des Chambres est responsable de ses propres membres et chacune à ses propres caractéristiques. Il y a complémentarité entre les deux institutions: élections et nominations, permanence et renouvellement par le processus électoral. Ces éléments sont importants.

Vous avez fait allusion à ces points dans votre mémoire, mais je voudrais connaître l'opinion que vous vous êtes faite en exerçant cette responsabilité ces dernières années.



**Mr. Wilson:** We agree on the essential difference between the executive and the legislative branch of government. In regard to the question of whether each House should approach this matter in light of its own unique nature, or whether there can be a common code, as was proposed by the Milliken-Oliver report, I do not believe I am the person to respond to that point. However, I believe the legislature must establish the rules. Whether one set of rules should apply to both Houses, or whether there should be two sets of rules is something that will have to be debated. This process must be done by the legislature.

**Senator Joyal:** When you say "the legislature," that means that each house must clearly state its objectives and the way to implement it; is that correct?

**Mr. Wilson:** That is correct.

**Senator Joyal:** Mr. Wilson, did you consider the way that the United Kingdom appoints their ethics commissioner in the person of the Clerk of Parliament, and has that been dealt with in a satisfactory way?

**Mr. Wilson:** The British experience with the parliamentary commissioner has been unsatisfactory. They are still stumbling as to how they may ultimately resolve this issue. They have a committee on standards in public life, which sits outside, and they have made some recommendations. They did have a problem with one of the commissioners who did not have adequate internal support. He would normally have expected to have been reappointed but he was not reappointed. They have a new individual who seems to have strong support.

However it works out, the important thing is that the legislature should appoint and determine the powers of that individual.

**Senator Joyal:** In that context, would you support the general approach put forward in the Milliken-Oliver report that the Speaker of each House should put through the nomination after consultation with the various representatives of the parties present in the House? That is the second recommendation under the heading of "Jurisconsult," where it states:

After consultations with the leaders of the recognized parties in the Senate and House of Commons and such other persons as the Speakers consider advisable, the Speakers shall table a nomination in the Senate and the House...

Clearly, this would be an initiative taken by the Houses through their Speakers, after proper consultation. Is that your proposed suggestion?

**Mr. Wilson:** That suggestion deals with the fundamental problem that has been expressed around this table as well as in the House of Commons about the appointment process. One must address the issue of the support that this individual will require, at a minimum, in order to carry out the job. Will they be coming into a hostile position imposed on the legislature? That is hardly an auspicious way to begin an appointment.

**M. Wilson:** Nous sommes d'accord sur la différence essentielle entre l'exécutif et le législatif. Quant à savoir si chacune des Chambres doit aborder la question à la lumière de ses propres caractéristiques ou s'il doit y avoir un code commun, comme le proposait le rapport Milliken-Oliver, je ne crois pas être celui qui doit répondre à cette question. J'estime néanmoins que l'assemblée législative doit établir les règles. Doit-il y avoir une seule série de règles pour les deux Chambres ou deux séries? Il faudra en débattre. Le processus doit relever de l'assemblée législative.

**Le sénateur Joyal:** Quand vous parlez d'assemblée législative, cela veut-il dire que chacune des chambres doit énoncer clairement ses objectifs et les modalités d'application? Est-ce bien cela?

**M. Wilson:** C'est exact.

**Le sénateur Joyal:** Monsieur Wilson, avez-vous étudié la façon dont le Royaume-Uni nomme son commissaire à l'éthique en la personne du greffier du Parlement, et la question a-t-elle été traitée de façon satisfaisante?

**M. Wilson:** L'expérience britannique du commissaire parlementaire n'a pas été satisfaisante. Les Britanniques ont toujours du mal à trouver une solution. Ils ont constitué un comité chargé d'étudier les normes de la vie publique, qui est indépendant, et quelques recommandations ont été formulées. Ils ont eu un problème avec un des commissaires qui ne jouissait pas d'un soutien suffisant à l'interne. Il aurait dû normalement être reconduit dans ses fonctions, mais il ne l'a pas été. Il y a maintenant un nouveau titulaire qui semble jouir d'un solide soutien.

Toutefois, le système fonctionne. La chose importante, c'est que l'assemblée législative doit nommer le titulaire et définir ses pouvoirs.

**Le sénateur Joyal:** Dans ce contexte, donneriez-vous votre appui à l'approche générale préconisée dans le rapport Milliken-Oliver voulant que le Président de chaque Chambre fasse accepter la nomination après avoir consulté les différents représentants des partis présents à la Chambre? Il s'agit de la deuxième recommandation sous la rubrique «jurisconsulte»:

Après avoir consulté les chefs des partis politiques reconnus, au Sénat et à la Chambre des communes, et toute autre personne qu'ils jugent indiqué de consulter, les présidents déposent le nom du candidat au Sénat et à la Chambre...

De toute évidence, ce serait une initiative prise par les Chambres par l'entremise des Présidents, après les consultations voulues. Est-ce la proposition que vous préconisez?

**M. Wilson:** Cette idée permet de résoudre le problème fondamental qui a été soulevé ici même et à la Chambre des communes au sujet des modalités de nomination. On ne peut pas éluder la question du soutien dont le titulaire aura besoin, au minimum, pour s'acquitter de son travail. S'il se retrouve dans un climat d'hostilité parce qu'il est imposé à l'assemblée législative, ce ne serait pas une nomination qui augure très bien.

I always thought that the proposal of Senator Oliver and Mr. Milliken was a sensible one.

**Senator Joyal:** An important element in the proposed bill, which will surprise my colleagues, is the right of the opposition. If there is no opposition and no capacity to trust Parliament, I do not think we have a Parliament. We have a Parliament dominated by the majority that sets the rules. I do not think the interests of Canadians are well served when their diversity of opinion is not expressed in Parliament. I do not think we want to establish a commissioner who would be a government appointee who would look after the opposition, especially in the Senate where everyone is equal. We do not distinguish on the basis of status and senators individually must be convinced that they will receive the most objective advice when they want to put their house in order to meet the standards of the code of ethics.

**Mr. Wilson:** I agree with that.

**The Chairman:** Mr. Wilson, you do not seem to have a very strong opinion as to whether there should be one commissioner for the two different Houses of Parliament or each House should have its own commissioner. Do you have a personal preference?

**Mr. Wilson:** If it is possible for both Houses to agree on a single individual, I think there would be some advantages to that. I think the appointment process would create the problem. If you get that out of the way, you may be able to rally to an individual who would be able to benefit from the experience here as well as in the House of Commons in order to be of greater service to all parliamentarians.

That should be your first attempt.

**The Chairman:** I foresee problems if there are two commissioners, particularly for the one member of the Senate who is also a member of the government and would have to answer to both commissioners. What if they disagreed in their opinion on something?

**Mr. Wilson:** You are talking about two commissioners for parliamentarians?

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Wilson:** There is then also the responsibility for the executive branch. The Milliken-Oliver report said that the Prime Minister's code would prevail. That language is found in their report and in the proposed code. The idea, as I understand it, is that all parliamentarians would be subject to whatever Parliament agrees to for parliamentarians.

Those who are members of the cabinet would be subject to additional requirements that would be added to those, but if there were a dispute, the Prime Minister's code would prevail. That language is here and it is in my written statement.

**Senator Smith:** On this issue of whether there should be one commissioner or two, I will tell you my dilemma and invite your response. My initial reaction would be that each House should

La proposition du sénateur Oliver et de M. Milliken m'a toujours paru censée.

**Le sénateur Joyal:** Un élément important du projet de loi proposé, qui étonnera mes collègues, est le droit de l'opposition. S'il n'y a pas d'opposition et aucun moyen de faire confiance au Parlement, je ne pense pas que nous ayons un vrai Parlement. Nous avons un Parlement dominé par la majorité qui établit les règles. Je ne pense pas que les intérêts des Canadiens soient bien servis lorsque la diversité des opinions ne trouve pas son expression au Parlement. Je ne pense pas que nous voulions établir un commissaire qui serait nommé par le gouvernement et qui devrait s'occuper de l'opposition, à plus forte raison au Sénat, dont tous les membres sont égaux. Nous ne faisons aucune distinction de statut, et chacun des sénateurs doit être convaincu personnellement qu'il obtiendra les conseils les plus objectifs possible lorsqu'ils veulent mettre de l'ordre dans leurs affaires pour respecter les normes du code d'éthique.

**M. Wilson:** Je suis d'accord.

**La présidente:** Monsieur Wilson, vous ne semblez pas avoir d'opinion très tranchée pour ce qui est de savoir s'il doit y avoir un commissaire pour les deux Chambres du Parlement ou un commissaire pour chacune des Chambres. Que préférez-vous?

**M. Wilson:** S'il est possible aux deux Chambres de s'entendre sur une seule personne, je crois que cela présente des avantages. C'est le processus de nomination qui peut faire problème. Si on règle cette difficulté, il est peut-être possible de s'entendre sur une personne qui pourrait profiter de l'expérience acquise ici et à la Chambre des communes pour mieux servir tous les parlementaires.

Ce devrait être la première formule à essayer.

**La présidente:** Je m'attends à des problèmes s'il y a deux commissaires, notamment pour le sénateur qui est également membre du gouvernement et qui devrait répondre aux deux commissaires. Qu'arriverait-il si leur opinion divergeait?

**M. Wilson:** Vous voulez parler de deux commissaires pour les parlementaires?

**La présidente:** C'est exact.

**M. Wilson:** Il y a aussi la responsabilité de l'exécutif. Le rapport Milliken-Oliver disait que le code du premier ministre devait l'emporter. C'est ce qu'on lit dans le rapport et dans le code proposé. L'idée, si je comprends bien, c'est que tous les parlementaires soient soumis à ce que le Parlement accepte pour les parlementaires.

Les membres du Cabinet seraient soumis à des exigences supplémentaires, mais, en cas de divergence, le code du premier ministre l'emporterait. C'est ce qu'on dit dans le rapport, et cela figure également dans mon exposé écrit.

**Le sénateur Smith:** Pour ce qui est de savoir s'il doit y avoir un commissaire ou deux, je vais vous expliquer le problème que je perçois et vous demander de répondre. La première réaction, c'est



have its own for the reasons that Senator Rompkey stated when he quoted the bible with regard to no man being able to serve two masters. That is simple and fairly true.

However, I think we have a responsibility to the public to be cost effective. When you read that no complaint can even be looked at unless it is raised by a fellow member of that House, people will not cross that line too quickly and I am wondering whether one commissioner would be really busy, let alone two.

Based on your knowledge of people in similar positions, do they keep themselves occupied in worthwhile public endeavours when the circumstances under which they can even prepare a report are as restrictive as that?

**Mr. Wilson:** The person who would look after the Prime Minister's code would have lots to do. I think you should try to have one individual to serve both Houses. With 400 parliamentarians, one individual would have a lot to do. The Parliament of Canada is four times the size of the largest provincial legislature, and I know that my Ontario colleague keeps himself pretty busy.

The other practical thing is that every one of you, if you have an issue, will expect to get a telephone call back from that individual within 15 or 20 minutes, and there are 400 of you. I think the commissioner would be gainfully employed.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Wilson for appearing before us today.

Honourable senators, we will now hear from Ms. Kathy O'Hara, Deputy Secretary to the Cabinet. Since we do not know who the other three people at the table are, perhaps Ms. O'Hara will introduce her colleagues.

**Ms. Kathy O'Hara, Deputy Secretary to the Cabinet, Privy Council Office:** I would like to introduce Linda Gobeil, Assistant Secretary, Machinery of Government, and Mr. Mitch Bloom, who also works in the Machinery of Government Secretariat. Also with us is Mr. Ron Wall, who works in the Legislation and House Planning Secretariat in Privy Council Office.

**The Chairman:** Please proceed with your presentation.

**Ms. O'Hara:** Madam Chair, honourable senators, thank you for inviting me to appear before the committee to discuss the draft Ethics Commissioner bill and the draft proposals for a code of conduct for parliamentarians.

[Translation]

As was indicated by Senator Carstairs, a draft of these documents has been handed out to you to get your input. I intend to review briefly the content of these documents, after which I will answer your questions.

que chacune des Chambres devrait avoir son commissaire pour les raisons que le sénateur Rompkey a données lorsqu'il a cité la bible, disant qu'on ne peut servir deux maîtres. C'est simple et plutôt juste.

Toutefois, nous avons envers le public la responsabilité d'être économes. Quand on lit qu'aucune plainte ne peut être examinée à moins qu'elle ne soit soulevée par un collègue de la même Chambre, on ne s'empressera pas de franchir cette ligne, et je me demande si un commissaire sera vraiment occupé, à plus forte raison deux.

D'après la connaissance que vous avez des titulaires de postes semblables, se tiennent-ils occupés à un travail valable pour un intérêt public lorsque les circonstances dans lesquelles ils peuvent rédiger un rapport sont aussi restrictives?

**M. Wilson:** La personne chargée du code du premier ministre aurait beaucoup à faire. Et j'estime qu'il faudrait essayer d'avoir un seul commissaire pour les deux Chambres. Avec 400 parlementaires, une seule personne aurait amplement de travail. Le Parlement du Canada est quatre fois plus important que la plus grande assemblée législative provinciale, et je sais que mon collègue de l'Ontario se tient passablement occupé.

Autre détail pratique, chacun d'entre vous, s'il a un problème, voudra qu'on le rappelle dans les 15 ou 20 minutes, et il y a 400 parlementaires. Je crois que le commissaire mériterait son salaire.

**La présidente:** Merci beaucoup, monsieur Wilson d'avoir comparu devant le comité aujourd'hui.

Honorables sénateurs, nous allons maintenant entendre le témoignage de Mme Kathy O'Hara, sous-secrétaire du Cabinet. Puisque nous ne connaissons pas les trois autres personnes qui l'accompagnent, peut-être Mme O'Hara aura-t-elle eu l'obligeance de les présenter.

**Mme Kathy O'Hara, sous-secrétaire du Cabinet, Bureau du Conseil privé:** Permettez-moi de vous présenter Linda Gobeil, secrétaire adjointe, Appareil gouvernemental, et M. Mitch Bloom, qui fait également partie du Secrétariat de l'appareil gouvernemental. Nous sommes aussi accompagnés de M. Ron Wall, qui travaille pour le Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire au Bureau du Conseil privé.

**La présidente:** Vous pouvez présenter votre exposé.

**Mme O'Hara:** Madame la présidente, honorables sénateurs, je vous remercie de m'avoir invitée à comparaître devant le comité pour parler de l'avant-projet de loi sur le poste de commissaire à l'éthique et le projet de code de déontologie des parlementaires.

[Français]

Comme l'a indiqué le sénateur Carstairs, ces documents vous ont été soumis par le gouvernement sous forme d'ébauche afin d'obtenir votre point de vue. Je propose d'examiner brièvement les dispositions de ces deux documents puis de répondre à vos questions.



## [English]

Turning to the draft ethics commissioner bill, the document proposes to amend the Parliament of Canada Act and a number of other acts consequentially.

The first provisions are administration provisions, sections 72.1 through 72.4 and they deal with the position of the ethics commissioner and the administrative elements of his or her office. Key aspects of these provisions includes the fact that the process for appointing the commissioner would be the same as that used for the Auditor General. In addition, under House Standing Order 111.1, the proposed nominee would be referred to a standing committee and then a motion would be brought forward to the House for the nominee's appointment that would be subject to a vote without debate or amendment.

The commissioner would only be appointed to a single, non-renewable, five-year term and could not be removed, except for cause, on address of the Senate and the House. This clause is similar to that used for other agents of Parliament and is intended to help ensure the incumbent's independence.

The office of the ethics commissioner would join the Senate, House of Commons and the Library of Parliament as one of four Parliamentary entities. Moreover, the commissioner would have full control over the management and administration of the office, providing the ethics commissioner with the same organizational powers and latitude as other agents of Parliament.

The next section deals with the commissioner's functions in relation to parliamentarians. Section 72.5 deals with these functions. In particular, you would note that, acting under the auspices of Parliament, the commissioner's duties and function in relation to the conduct of parliamentarians would be assigned by the House and the Senate. Further, those responsibilities would be carried out under the direction of one or more parliamentary committees. Those provisions in that section would allow the commissioner to administer the code of conduct for parliamentarians.

The proposed bill then turns to the commissioner's functions in relation to public office-holders because, in addition to his or her work related to the code for parliamentarians, as you know, the ethics commissioner would take on the responsibilities in relation to public office-holders that are currently being handled by the Ethics Counsellor. This means that, along with supporting over 400 parliamentarians in complying with the parliamentary code, the commissioner would deal with over 3,000 public office-holders who are subject to the Prime Minister's conflict of interest and post-employment code for public office-holders, including ministers, secretaries of state, parliamentary secretaries, deputy ministers and Governor-in-Council appointments.

Key aspects of the ethics commissioner's responsibilities in relation to the public office-holders include the following. They are administering the Prime Minister's code of conduct; providing confidential advice to the Prime Minister on ethical issues and on

## [Traduction]

Pour ce qui concerne l'avant-projet de loi sur le poste de commissaire à l'éthique, le document propose de modifier la Loi sur le Parlement du Canada et plusieurs autres lois de façon corrélative.

La première série de dispositions est de nature administrative. Elle va des articles 72.1 à 72.4 et traite du poste de commissaire à l'éthique et des éléments administratifs de sa fonction. D'après ces dispositions, le processus de nomination du commissaire serait le même que celui du vérificateur général. De plus, en vertu de l'article 111.1 du Règlement de la Chambre des communes, le nom du candidat proposé serait soumis à un comité permanent, après quoi une motion serait déposée à la Chambre pour la nomination du candidat, puis serait mise aux voix sans débat ni amendement.

Nommé pour un mandat non renouvelable de cinq ans, le commissaire ne pourrait être révoqué que par le gouverneur en conseil sur adresse du Sénat et de la Chambre. Cette disposition, qui est semblable à celle qui est utilisée pour d'autres hauts fonctionnaires du Parlement, permet d'assurer l'indépendance du titulaire.

Le commissariat à l'éthique serait l'une de quatre institutions parlementaires, les trois autres étant le Sénat, la Chambre des communes et la Bibliothèque du Parlement. Le commissaire serait également responsable de la gestion du commissariat: il aurait les mêmes pouvoirs d'organisation et la même latitude que les autres hauts fonctionnaires du Parlement.

Les dispositions suivantes traitent du rôle du commissaire à l'éthique par rapport aux parlementaires. L'article 72.5 expose ce rôle. J'attire votre attention sur le fait que le commissaire, agissant sous les auspices du Parlement, serait chargé des fonctions qui lui sont conférées par les Chambres du Parlement en vue de régir la conduite des parlementaires. De plus, il s'acquitterait de ses fonctions sous la direction d'un ou plusieurs comités parlementaires. Les dispositions de cet article permettraient donc au commissaire d'administrer le code de déontologie des parlementaires.

L'avant-projet de loi traite ensuite du rôle du commissaire à l'éthique par rapport aux titulaires de charges publiques. En effet, à part son travail lié au code de déontologie des parlementaires, le commissaire assumerait à l'égard des titulaires de charges publiques les fonctions actuellement remplies par le conseiller en éthique. Cela signifie qu'en plus d'aider plus de 400 parlementaires à respecter le code, le commissaire devrait s'occuper de plus de 3 000 titulaires de charges publiques soumis au Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat, y compris les ministres, les secrétaires d'État, les secrétaires parlementaires, les sous-ministres et les personnes nommées par décret du gouverneur en Conseil.

Les principales responsabilités du commissaire à l'éthique à l'égard des titulaires de charges publiques seraient, entre autres, les suivantes: administrer le code régissant la conduite des titulaires de charges publiques en ce qui concerne les conflits

his code and its application; and providing confidential advice to public office-holders to assist them in complying with the Prime Minister's code.

Section 72.7 provides a mechanism for parliamentarians to file a complaint with the commissioner about a minister or a secretary of state. This process provides that the ethics commissioner must always prepare a report as a result of a request from a parliamentarian, including when the commissioner decides to discontinue his or her examination. That report must be provided at the same time to the Prime Minister, the parliamentarian who made the request, the person who was the subject of the request, and to the public. Finally, the report would set out the facts in question, provide an analysis of the facts and include the ethics commissioner's conclusion.

Section 72.8 lays out the investigative powers of the ethics commissioner, which are exactly the same as those provided to the Auditor General. They include summoning witnesses and compelling them to give evidence orally or in writing; the power to compel someone to produce documents; and the ability to issue and enforce a subpoena.

These powers could be exercised independently and could be called upon in the course of providing advice to the Prime Minister or in looking at ministerial conduct as a result of a request from a parliamentarian.

Section 72.9(1) would require the commissioner to prepare an annual report three months after the end of each fiscal year. That report would be provided to the Speakers who would table it directly in their respective chambers.

I turn now to the parliamentary code of conduct.

[Translation]

I would now like to talk to you about draft rules for an ethics code for parliamentarians. It is essentially the Oliver-Milliken report translated into a series of rules that could be included in the *Rules of the Senate* or the *Standing Orders of the House of Commons*.

[English]

In the briefing books provided by the government to the committee you will find under Tab E a document entitled, "Comments on Technical Changes to implement the 1997 Milliken-Oliver Report..." This document lists the deviations from the Oliver-Milliken code in the proposed parliamentary code. These deviations reflect an updating of definitions to conform with changes since 1997 or provisions in statutes such as the Income Tax Act.

In addition, as the Leader of the Government in the Senate has indicated, three significant modifications have been put forward for the consideration of parliamentarians. One deals with a single ethics commissioner responsible for both ministerial and parliamentary ethics issue; the second relates to spousal disclosure; and the third to the reporting by the House commissioner to separate Senate and House committees rather than a joint committee.

d'intérêts et l'après mandat; donner au premier ministre des avis confidentiels sur toute question d'éthique, notamment sur le code et son application; et donner des avis confidentiels aux titulaires de charges publiques afin de les aider à respecter le code.

L'article 72.7 décrit le mécanisme par lequel les parlementaires peuvent porter plainte auprès du commissaire contre un ministre ou un secrétaire d'État. Le processus établit que le commissaire à l'éthique doit toujours présenter un rapport pour donner suite à la demande d'un parlementaire, même s'il décide d'en interrompre l'étude. Le rapport doit être remis en même temps au premier ministre, au parlementaire ayant formulé la demande, à la personne visée par la demande et au public. Enfin, le rapport doit décrire les faits, en faire une analyse et comprendre les conclusions du commissaire à l'éthique.

L'article 72.8 énonce les pouvoirs d'enquête du commissaire à l'éthique, qui sont exactement les mêmes que ceux du vérificateur général. Il peut donc sommer des témoins à déposer, oralement ou pas écrit, obliger quelqu'un à présenter des documents et assigner quelqu'un à comparaître et faire exécuter la comparution.

Ces pouvoirs seraient exercés de façon indépendante et pourraient être invoqués par le commissaire alors qu'il conseille le premier ministre ou qu'il examine la conduite d'un ministre suite à la demande d'un parlementaire.

Selon le paragraphe 72.9(1), le commissaire doit produire un rapport annuel trois mois après la fin de chaque année financière. Ce rapport serait remis aux Présidents qui le déposeraient directement dans leurs Chambres respectives.

Je passe maintenant au code de déontologie des parlementaires.

[Français]

J'aimerais maintenant vous entretenir d'un projet de règles constituant un code de déontologie des parlementaires. Le code traduit essentiellement le rapport Oliver-Milliken en des dispositions qui pourraient être intégrées au *Règlement du Sénat* ou au *Règlement de la Chambre des communes*.

[Traduction]

Dans les cahiers d'information qu'a remis le gouvernement au comité, vous trouverez à l'onglet E un document intitulé «Commentaires sur les modifications techniques à apporter au rapport Oliver-Milliken de 1997 sur un code de déontologie parlementaire». Ce document énumère ce qui est différent du code Oliver-Milliken. Il a fallu en effet actualiser des définitions afin de tenir compte de changements survenus depuis 1997, ou des lois comme la Loi de l'impôt sur le revenu.

De plus, comme l'a indiqué madame le leader du gouvernement au Sénat, trois modifications importantes ont été portées à l'attention des parlementaires, à savoir la nomination d'un commissaire à l'éthique responsable des questions d'éthique ministérielles et parlementaires, la divulgation des avoirs du conjoint, et le fait que le commissaire à l'éthique rend compte de ses activités à un comité du Sénat et à un comité de la Chambre plutôt qu'à un comité mixte.



I would like to explain briefly the provisions of the draft code. First, section 3 outlines the principles, which are taken from the Oliver-Milliken code.

Section 5 stipulates that the code is intended to apply to members of the Senate and the House of Commons. This follows the intent of the Milliken-Oliver report that a common base of rules would be important for both Houses. Of course, each House could adopt additional rules specific to its own circumstance.

Section 6 is based on the Oliver-Milliken report's intent to provide basic standards for all parliamentarians, including ministers. As you know, the Oliver-Milliken code also recognized that the Prime Minister would have additional standards for ministers, secretaries of state and parliamentary secretaries, as is the case in the United Kingdom.

Section 9 recognizes that parliamentarians may wish to participate in activities outside Parliament. The only restriction is that these outside activities must not conflict with obligations under the proposed code.

Section 10 addresses the concerns expressed by some parliamentarians concerning judicial intervention. This section specifies that nothing in the code affects Parliament's privileges, immunities and powers. This duplicates a similar provision in the Parliament of Canada Act, section 80(3), where it was also determined to be necessary.

The rules of conduct are outlined in sections 11 to 27. Section 11 is based on the traditional parliamentary conflict of interest practice that a parliamentarian must not profit from their position, and this includes the parliamentarian's family.

Section 12 provides a general rule against using public office to further private interests.

Section 13 prohibits a parliamentarian from personally benefitting or using his or her office to improperly benefit another person. This provision is similar to that found in most Canadian provincial rules.

Section 14 is based on existing House and Senate rules. Parliamentarians who may have a conflict of interest regarding matters before a committee or a House can declare this before and seek the ethics commissioner's advice on whether to participate further in parliamentary consideration of a matter.

The Milliken-Oliver report proposed a provision such as section 15 which would replace House standing order 21 and Senate rules 65(4) and 94 which all deal with voting on questions where a parliamentarian has a pecuniary interest.

Section 16 specifies that gifts and personal benefits must be refused except for those that are normally provided and could not or need not be refused. This provision will ensure transparency.

J'aimerais maintenant vous expliquer brièvement les dispositions du projet de code. D'abord, l'article 3 expose les principes, qui sont tirés du code Oliver-Milliken.

L'article 5 porte que le code vise les membres du Sénat et de la Chambre des communes. Selon le rapport Oliver-Milliken, il était important d'établir des règles communes pour les deux Chambres. Évidemment, chacune pourrait adopter des règles additionnelles propres à sa situation.

L'article 6 est fondé sur l'objectif du rapport Oliver-Milliken d'assujettir à des normes de base tous les parlementaires, les ministres compris. Le code Oliver-Milliken reconnaît également que le premier ministre imposerait des normes additionnelles aux ministres, aux secrétaires d'État et aux secrétaires parlementaires, comme au Royaume-Uni.

L'article 9 reconnaît que les parlementaires peuvent vouloir participer à des activités autres que leurs fonctions officielles, la seule restriction étant que ces activités ne les empêchent pas de remplir leurs obligations prévues dans le projet de code.

L'article 10 répond aux préoccupations exprimées par certains parlementaires concernant l'intervention des tribunaux. Cet article précise que rien dans le code n'a pour effet de porter atteinte aux privilèges, immunités et pouvoirs du Parlement. Il reprend ce que dit le paragraphe 80(3) de la Loi sur le Parlement du Canada, qui avait également été jugé nécessaire.

Les règles de déontologie se retrouvent aux articles 11 à 27 du code. L'article 11 porte que pour éviter tout conflit d'intérêts, un parlementaire ne peut agir de façon à favoriser ses intérêts personnels ou ceux d'un membre de sa famille.

L'article 12 établit la règle générale selon laquelle le parlementaire ne peut se servir de l'autorité que lui confère sa charge pour favoriser ses intérêts personnels.

L'article 13 interdit à un parlementaire d'utiliser les renseignements qu'il obtient en sa qualité de parlementaire pour favoriser ses intérêts personnels ou ceux d'une autre personne. Cette disposition est semblable à celle qu'on trouve dans la plupart des codes provinciaux canadiens.

L'article 14 est fondé sur les Règlements de la Chambre et du Sénat. Le parlementaire qui a des motifs de croire qu'il a un intérêt personnel dans une affaire dont est saisi un comité ou une Chambre peut le déclarer et demander au commissaire à l'éthique si, selon lui, il peut continuer de participer à l'étude de cette affaire.

Le rapport Oliver-Milliken proposait qu'une disposition comme l'article 15 remplace l'article 21 du Règlement de la Chambre des communes ainsi que le paragraphe 65(4) et l'article 94 du Règlement du Sénat qui sont tous relatifs aux votes sur des questions dans lesquelles un parlementaire a un intérêt pécuniaire.

L'article 16 précise que le parlementaire ne peut accepter de cadeaux ou d'avantages personnels sauf ceux qui sont normalement offerts et qu'on ne peut pas refuser ou qu'on n'a pas à refuser. Cette disposition assurera la transparence.



Section 17 requires the disclosure of sponsored travel exceeding \$250 to the ethics commissioner.

Sections 18 to 20 follow the intent of the Oliver-Milliken report which recommended repealing the contract sections of the Parliament of Canada Act and replacing them with provisions in a code. Section 18 prohibits a parliamentarian from knowingly being a party to a contract with the Government of Canada. Section 19 prohibits having an interest in a partnership or private corporation that contracts with the government. Section 20 exempts only previously existing contracts but not extensions.

The Oliver-Milliken code recommended a confidential disclosure statement be filed with the ethics commissioner. Section 21 provides those rules.

A change from the Oliver-Milliken code is the removal of the spousal and dependant disclosure requirement. In 1997, spousal disclosure was a major concern on both sides of both Houses. For this reason, the government decided that spousal disclosure is neither necessary nor desirable at this time.

This is not to say that spouses and dependants can circumvent the code. Section 26 prohibits evasion and sections 11 through 14 of the proposed code deal with conflict of interest, which extends to family members.

Section 22 outlines the type of information to be disclosed in the confidential disclosure statement. The intention of this provision is for parliamentarians to deal on a proactive basis with foreseeable conflicts and to declare others as they arise.

Section 24 adopts the model used in many provinces and provides for the ethics commissioner to prepare a disclosure summary. As in most provinces, the nature but not value of financial interests would be publicly disclosed.

Section 26 prevents a Parliamentarian from transferring an interest, thereby taking it out of the scope of the disclosure regime.

Section 27 allows a parliamentarian to request an opinion from the ethics commissioner in respect of the code. Assuming all facts are disclosed, the opinion would be binding on the commissioner.

Sections 28 to 30 refer to the establishment or designation of a committee of the Senate and a committee of the House of Commons or a joint committee. This proposal would allow each House to be responsible for matters related to the code for its own members, if Parliament so chooses. This would be consistent with the tradition that each House is responsible for its own affairs.

Sections 31 to 34 establish a complaint process. The Milliken-Oliver report had proposed that a complaint could be made by either a Parliamentarian or by a member of the public. The draft

En vertu de l'article 17, les parlementaires doivent divulguer au commissaire tout déplacement payé dont le coût dépasse 250 \$.

Les articles 18 à 20 font suite au rapport Oliver-Milliken, qui recommandait d'abroger les articles sur les contrats de la Loi sur le Parlement du Canada et de les remplacer par des dispositions énoncées dans un code. L'article 18 interdit à un parlementaire d'être sciemment partie à un contrat conclu avec le gouvernement du Canada. L'article 19 interdit à un parlementaire d'avoir un intérêt dans une société de personnes ou une société privée qui est partie à un contrat conclu avec le gouvernement. L'article 20 exempte les contrats conclus avant l'élection ou la nomination du parlementaire, mais non les prorogations.

Le code Oliver-Milliken recommandait que le parlementaire dépose auprès du commissaire à l'éthique une déclaration confidentielle énumérant ses intérêts personnels. L'article 21 détaille ces exigences.

Contrairement au code Oliver-Milliken, le projet de code n'oblige pas les membres de la famille à déclarer leurs intérêts personnels. L'obligation pour les conjoints de déclarer leurs intérêts ayant suscité de vives réactions en 1997 des deux côtés des deux Chambres, le gouvernement a décidé que cette obligation n'était ni nécessaire ni souhaitable en ce moment.

Cela ne veut pas dire que les conjoints et les autres membres de la famille peuvent se soustraire au code. L'article 26 défend aux parlementaires de contourner leurs obligations. De plus, les articles 11 à 14, qui portent sur les conflits d'intérêts, s'appliquent aux membres de la famille.

L'article 22 décrit le type de renseignements qu'il faut inclure dans la déclaration confidentielle. Cette disposition vise à inciter les parlementaires à prendre des mesures pour prévenir tout conflit et à déclarer au fur et à mesure ceux qui se produisent.

L'article 24 adopte le modèle utilisé dans beaucoup de provinces et précise que le commissaire à l'éthique doit préparer un sommaire des déclarations confidentielles. Comme dans la plupart des provinces, la nature, mais non la valeur, des intérêts financiers doit être rendue publique.

L'article 26 interdit à un parlementaire de céder un intérêt et, de ce fait, de le soustraire aux dispositions du code.

L'article 27 permet à un parlementaire de demander au commissaire de lui fournir un avis en ce qui a trait au code. Pourvu que les faits pertinents lui aient été divulgués, le commissaire est lié par son avis.

Les articles 28 à 30 visent l'établissement ou la constitution d'un comité du Sénat et d'un comité de la Chambre des communes ou d'un comité mixte. Cette proposition permettrait à chaque Chambre d'être responsable de l'application du code à ses propres membres, si c'est ce qu'elle souhaite. Cela s'inscrit dans la tradition voulant que chaque Chambre s'occupe de ses propres affaires.

Les articles 31 à 34 établissent un processus de plainte. Le rapport Oliver-Milliken avait proposé qu'une plainte puisse être présentée par un parlementaire ou un citoyen. Le projet de code

code before you proposes that the ethics commissioner would receive a complaint only from a parliamentarian and that complaint could only come from a parliamentarian belonging to the same House. Again, this would be consistent with the tradition that each House would be responsible for its own affairs.

At the end of the code, there are some general provisions. Sections 35 to 39 are all found in the Milliken-Oliver recommendations. Committee proceedings would be held in camera due to the nature of information being presented. The ethics commissioner, with the approval of the committee, could make rules for administering the code. Timelines would be imposed for the retention of documents and files after a parliamentarian's departure from public office. The ethics commissioner and either committee could undertake general educational activities for parliamentarians and the public. The last provision of the code states that it would be permanently referred to the committee.

That concludes my presentation. I am certainly ready to respond to questions. I would note that some of my colleagues here are the technical experts on this issue so, from time to time, I will ask them to respond to your questions.

**The Chairman:** Thank you, Ms. O'Hara, for that clear walk-through of the proposed changes. It may be particularly valuable for anyone who may be watching this presentation on television and has not had the advantage of seeing the documentation that is before us.

I come back to the part of your presentation that dealt with sections 18 to 20. I believe that you suggested that it is much stronger than it is currently drafted. Is that so? Has it changed? Why are you implying that it would actually be stronger than it is?

**Ms. O'Hara:** Essentially, we took the provisions of the Milliken-Oliver report. I did not intend to imply that it would be stronger than that. They are exactly the same provisions.

**The Chairman:** What is the Privy Council Office's intent in respect of the changing nature of the Senate and in view of the fact that we have more senators involved in the arts and the arts community which depends on government support? Do you have any intention to add — or should we add — special provisions so that they may continue to practise their talent?

**Ms. O'Hara:** As you know, this is a draft and its intent is to allow for changes to any of the provisions, as required, for modification or for update. That would be the intent of this Senate committee.

**The Chairman:** Do you have any suggestions?

**Ms. O'Hara:** It is not an issue that we looked closely at when we drafted these proposed changes. Mainly, we looked to the content of the Milliken-Oliver report. I think we would be quite open to ideas from the Senate in respect of amendments that may be required or more precise drafting of the proposed changes.

propose que le commissaire à l'éthique reçoive seulement les plaintes des parlementaires, chaque plainte ne pouvant de surcroît provenir que d'un parlementaire appartenant à la même Chambre. Cela aussi s'inscrirait dans la tradition selon laquelle chaque Chambre est responsable de ses propres affaires.

Le code se termine par un certain nombre de dispositions générales. Les articles 35 à 39 se trouvent toutes dans les recommandations du rapport Oliver-Milliken. Le comité siègerait à huis clos afin de garantir la confidentialité des renseignements qui lui sont communiqués. Le commissaire à l'éthique établirait, avec l'approbation du comité, les règles d'application du code. On imposerait un calendrier de conservation des archives d'un parlementaire après qu'il a quitté ses fonctions. Le commissaire à l'éthique ou l'un ou l'autre comité pourrait organiser des réunions éducatives afin de renseigner les parlementaires et le public. Aux termes de la dernière disposition du code, celui-ci fait l'objet d'un renvoi permanent au comité.

Voilà qui conclut mon exposé. Je suis maintenant prête à répondre aux questions. Je vous signale que je suis accompagnée d'experts de ce domaine à qui je pourrais, à l'occasion, demander de répondre à vos questions.

**La présidente:** Je vous remercie, madame O'Hara, pour cet exposé clair des changements proposés. Il pourrait être particulièrement précieux pour des gens qui suivent nos délibérations à la télévision et qui n'ont pas la possibilité de voir la documentation que nous avons devant nous.

Je vais aborder la partie de votre exposé qui traite des articles 18 à 20. Vous avez dit, je crois, que ces dispositions sont beaucoup plus fermes que dans leur forme actuelle. Est-ce bien le cas? Y a-t-il eu un changement? Pourquoi semblez-vous dire que ce sera plus ferme qu'à l'heure actuelle?

**Mme O'Hara:** Nous avons essentiellement repris les dispositions du rapport Milliken-Oliver. Je n'ai pas voulu dire que ce serait plus ferme. Les dispositions sont exactement les mêmes.

**La présidente:** Quels sont les intentions du Bureau du Conseil privé au sujet de la nature changeante du Sénat et du fait que nous avons plus de sénateurs qui s'occupent des arts et de la communauté artistique et qui dépendent du soutien du gouvernement? Avez-vous l'intention d'ajouter — ou bien devrions nous le faire vous-même — des dispositions spéciales qui leur permettraient de poursuivre leurs activités artistiques?

**Mme O'Hara:** Comme vous le savez, ce n'est qu'un avant-projet de loi qui permet d'apporter les modifications et les mises à jour nécessaires. C'est ce que nous attendons de votre comité.

**La présidente:** Avez-vous des suggestions?

**Mme O'Hara:** Ce n'est pas une question que nous vous avons examinée de près lors de la rédaction de ces modifications. Nous avons surtout étudié le contenu du rapport Milliken-Oliver. Nous serons, je crois, très ouverts aux idées du Sénat quant aux amendements qui pourraient être nécessaires sur le fond ou sur la forme.



**Senator Joyal:** Welcome, Ms. O'Hara. You presented the proposed changes as being "the position of the ethics commissioner who will be responsible for everyone." According to your statement, about 3,500 people would be subject to his or her investigation. That means there would be an office containing archives — probably with the Privy Council — that would hold the files of senators, of MPs, of ministers and of all the Governor-in-Council appointees.

Personally, I have reservations about accepting that, as a legislator with the responsibility to give independent advice on government legislation and to scrutinize the government, my file would be in the Privy Council Office. I have great reservations about that. I am a legislator and my peers should judge my ethics on the basis of a set of rules. I would not like to see my files leave the Senate and be sent to the Privy Council Office, which is the department of whoever the Prime Minister of the day may be. It could be a prime minister of my party or it could be a prime minister of another party. I would not like to see that file in the hands of any prime minister. That is my first point.

The proposal, as stated, is just that — it is proposed draft legislation. It is constitutionally confused in respect of the proper separation of the status in our Constitution. The way that it is approached, especially in consideration of your comment on page 15 of your brief, would be consistent with the tradition that each House is responsible for its own affairs.

However, it is not a tradition, it is a constitutional principle. It is not the way of doing things simply because we have always done it that way and it suits our purposes. Rather, it is a constitutional principle that each House remains independent. If you read the statement of the Fathers of Confederation, you would note quite clearly that both Houses have to enjoy the same privileges as the British House of Commons enjoyed in 1867.

It is clearly stated that any legislation to be enacted needs the advice and consent of each House. This is a fundamental principle.

When we draft an ethics code — an ethics system for a House of Parliament — we cannot confuse the two Houses, and we cannot confuse the executive and the legislative functions. As much as I am for the fair implementation of strong ethics rules for legislators and, in particular, for senators, I think that confusing everything — as the draft proposals do — will not serve the purpose of better government. In fact, it will submit to the executive branch of government that we are complaining because it has too much influence over the other House, an additional control over the mechanism of ethics and reliability of each House of Parliament, especially in relation to what we had as a reference to the previous systems of ethics. I think it is wrong to import a provincial government system into the federal Parliament. Not a single provincial government operates on a bicameral basis and that must be reflected in any system we adopt. In listening to you

**Le sénateur Joyal:** Bienvenue au comité, madame O'Hara. Vous avez présenté les modifications envisagées en disant que le commissaire à l'éthique serait responsable de tout le monde. D'après votre exposé, près de 3 500 personnes seraient soumises à ses enquêtes. Cela voudrait dire qu'il y aurait un bureau d'archives, probablement au Conseil privé, où se trouveraient les dossiers des sénateurs, des députés, des ministres et de toutes les personnes nommées par décret du Conseil.

Personnellement, j'hésite à accepter, en qualité de législateur chargé d'exprimer un avis indépendant sur les mesures législatives du gouvernement et d'examiner de près son activité, que mon dossier se trouve au Bureau du Conseil privé. J'ai de grandes réserves à ce sujet. Je suis législateur, et il appartient à mes pairs de juger ma conduite en fonction d'une série de règles. Je ne voudrais pas que mon dossier quitte le Sénat pour être envoyé au Bureau du Conseil privé, qui est en fait le ministère du premier ministre au pouvoir. Il peut s'agir d'un premier ministre appartenant à mon parti ou à un autre parti. Je n'aime pas l'idée que mon dossier sera à la disposition de n'importe quel premier ministre. C'est mon premier point.

Les propositions que vous venez de nous présenter constituent un avant-projet de loi. Or j'y trouve une certaine confusion au sujet de la séparation des deux Chambres prévue dans la Constitution. Vous dites à la page 16 de votre mémoire que «cela s'inscrit dans la tradition voulant que chaque Chambre s'occupe des ses propres affaires».

En réalité, ce n'est pas une tradition, mais plutôt un principe constitutionnel. Ce n'est pas une façon de faire les choses qui existe tout simplement parce que nous l'avons toujours fait ainsi et que cela nous convient. Comme je l'ai dit, l'indépendance des deux Chambres est un principe constitutionnel. Si vous lisez les déclarations des Pères de la Confédération, vous y verrez très clairement que les deux Chambres doivent jouir des mêmes privilèges que possédait la Chambre des communes britannique en 1867.

Il est clairement dit que toute mesure législative à appliquer nécessite l'avis et le consentement de chacune des deux Chambres. C'est là un principe fondamental.

Lorsque nous rédigeons un code de déontologie pour l'une des deux Chambres du Parlement, nous ne pouvons pas confondre les deux Chambres, tout comme nous ne pouvons pas confondre l'exécutif et le législatif. Même si je crois à l'application équitable de règles déontologiques fermes pour les législateurs et, en particulier, pour les sénateurs, je ne crois pas que le fait de tout confondre — comme le fait l'avant-projet de loi — nous permette de mieux gouverner. En fait, cela conférerait à l'exécutif, dont nous déplorons déjà l'influence excessive sur l'autre Chambre, un moyen de contrôle supplémentaire touchant l'éthique et la fiabilité de chacune des deux Chambres du Parlement, surtout par rapport au code d'éthique précédent que nous avions. Je ne crois pas qu'il convienne d'importer au Parlement fédéral un système appartenant aux gouvernements provinciaux. Aucune province n'a une assemblée bicamérale. Nous devons en tenir



and on reading the proposed bill, I do not feel is an obvious consideration. Would you comment on this?

**Ms. O'Hara:** Yes. In response to your first point, you will be happy to hear that the files would not be held in the Privy Council Office. In fact, the ethics commissioner would be an officer of Parliament, so the files would be part of an office of Parliament. The files in fact would be with Parliament. This particular officer of Parliament would not be subject to the Access to Information Act. That would not be an issue. These are not PCO files; these are Parliament's files. That is true for all the files, including the files of the public office-holders and parliamentarians.

On your second point, dealing with constitutional distinctions and mixing up the executive and the legislature, the proposal is based on the Milliken-Oliver report, which did not make a distinction between the House and the Senate in its recommendations. We adopted that approach.

There was, however, consideration of the practicalities of administering the same code, the notion of having common standards between the two houses and, in particular, avoiding duplication by having to have separate offices for the House and for the Senate. There was the sense that it was a workable model while recognizing, as you point out, that some important constitutional distinctions would have to be acknowledged. As the ethics commission performed his or her role, the traditions of both the House and Senate would have to be recognized.

With respect to the mixing of the executive and the legislative branches, again, the sense was that both responsibilities could be combined in one role. The bill tries to articulate the very clear differences. In drafting this proposed bill, we were quite conscious of the fact that this person would be wearing two hats, and maybe even three, frankly.

There can always be improvements to the bill has drafted to try to clarify not only what code applies when the commissioner wears a certain hat, but also what the responsibilities are when the commissioner is wearing a particular hat at a particular time. The proposal to combine the two that has been put forward, was largely based on the reading of the Milliken-Oliver report.

**Senator Joyal:** We heard from Mr. Wilson, the Ethics Counsellor. Without stating it in absolute terms, I would say that he was favouring splitting the two responsibilities. I feel that he is the best witness we can have in that he has had practical experience in the past years. He realizes that the elements of political pressure lie more in the hands of ministers, and of other government appointees rather than in the hands of average members of Parliament and average senators.

As Senator Milne mentioned the Senate is no longer composed of only rich guys, of bankers and of financial institution representatives. The Senate membership is quite diversified and represents all walks of life in Canada. Average senators are like average Canadians. The Senate is no more the exclusive privileges group reserved for affluent and well-to-do people.

compte dans tout système que nous adoptons. Or je n'ai pas l'impression que ce soit le cas en vous écoutant ou en lisant l'avant-projet de loi. Qu'en pensez-vous?

**Mme O'Hara:** Pour répondre à votre premier point, permettez-moi de vous dire que les dossiers ne seraient pas conservés au Bureau du Conseil privé. En fait, le commissaire à l'éthique sera un haut fonctionnaire du Parlement. Ses dossiers seraient donc conservés au Parlement. De plus, le commissaire ne serait pas assujéti à la Loi sur l'accès à l'information. Il n'y aurait donc pas de difficultés de ce côté. Il ne s'agit pas du tout de dossiers du BCP. Ce sont des dossiers du Parlement. Ce serait d'ailleurs le cas pour tous les dossiers, y compris ceux des parlementaires et des titulaires de charges publiques.

Quant à votre second point concernant la distinction constitutionnelle et la confusion entre l'exécutif et le législatif, les propositions sont fondées sur le rapport Milliken-Oliver, qui ne fait pas de différence entre la Chambre des communes et le Sénat dans ses recommandations. Nous avons adopté cette approche.

Nous avons cependant examiné l'aspect pratique de l'administration du même code et la notion de normes communes aux deux Chambres, permettant d'éviter la constitution de deux commissariats pour la Chambre et le Sénat. Nous avons eu l'impression qu'un commissariat commun pourrait faire l'affaire si l'on pouvait, comme vous le dites, tenir compte de quelques distinctions constitutionnelles importantes. Dans l'exercice de ses fonctions, le commissaire devra reconnaître les traditions de chacune des deux Chambres.

Pour ce qui est de la confusion entre l'exécutif et le législatif, encore une fois, nous avons pensé combiner les deux fonctions dans un seul poste. Le projet de loi tente d'établir très clairement les différences qui existent. Lors de la rédaction, nous étions très conscients du fait que le commissaire aurait deux rôles distincts, et peut-être même trois.

Il est toujours possible d'améliorer le projet de loi en précisant non seulement le code qui s'applique quand le commissaire assume l'un de ses rôles, mais aussi les responsabilités dans chaque cas. L'idée de combiner les deux rôles qui vous est proposée est largement fondée sur le rapport Milliken-Oliver.

**Le sénateur Joyal:** Nous venons d'entendre le témoignage de M. Wilson, le conseiller en éthique. Sans le dire ouvertement, je crois qu'il était assez favorable à l'idée de séparer les deux fonctions. Je crois que nous devrions lui faire confiance à cause de l'expérience pratique qu'il a acquise ces dernières années. Il se rend compte que les pressions politiques sont attribuables davantage aux ministres et aux personnes nommées par le gouvernement qu'à la moyenne des députés et des sénateurs.

Comme le sénateur Milne l'a mentionné, le Sénat ne se compose plus uniquement de gens riches, de banquiers et de représentants d'institutions financières. Aujourd'hui, les sénateurs représentent tous les segments de la société canadienne. Le sénateur moyen est très semblable au Canadien moyen. Le Sénat n'est plus un club exclusif réservé aux riches et aux puissants.

On the basis of what Mr. Wilson mentioned, it is important that there be a clear distinction in the duties of the ethics commissioner when dealing with ministerial conduct and the code of ethics. We recognize that, if the government changes after five years, the government can change the appointee.

The Senate, however, is the stable element of Parliament. It undergoes a continuous, permanent element of renewal. We do not want to be subjected to a new ethics commissioner every five years because the government of the day changes and it wants to trust the ethics commissioner. The new government will not want to be subjected to an ethics commissioner who was appointed by the previous government and who may embarrass the Prime Minister. The Prime Minister will not want to be embarrassed by an ethics commissioner not of his stripe.

Senators will want the ethics commissioner to be independently responsible to the Senate. The element of trust is extremely important. Each one of us must feel free to consult that person and to disclose personal and financial details. Our spouses may even come under the proposed code. The consultation process is rather like going to confession. If, in six months, I remarried, I would have to phone the ethics commissioner and report my new circumstances. The commissioner must be over and above any political suspicion. As the duties of the commissioner are currently framed, I do not feel confident that I will be able to completely trust that person. The more we trust the person, the more efficient the system. If we suspect the ethics commissioner might be biased, there will be problems.

**Ms. O'Hara:** There are advantages and disadvantages to the one-person model, the two-person model, and the three-person model. It is important for this committee to consider those.

The tenure issue, is clearly a disadvantage of the one-person model for the reasons that you have raised, senator.

**The Chairman:** I wish to ask a follow-up question that particular point. You have said that all these files will be held in the office of the ethics commissioner, who will be an officer of Parliament. How can the files of a high level bureaucrat or Privy Council appointee suddenly become parliamentary? It seems to me that that is not a proper spot for some of these files to be held. It makes no sense because these people are part of the executive branch, not the parliamentary branch. It is completely different, completely separate. Does that mean that we come back, then, to what Mr. Wilson seemed to prefer, namely, to have a separate commissioner for the Prime Minister's code?

**Ms. O'Hara:** This is similar to the tenure issue. It is another of the disadvantages of trying to combine the two functions into one, namely, that you must then deal with separate registries. As you said, the public office-holders would not physically be in Parliament necessarily, but it would require this person who is wearing two or three hats to be managing two separate registries

Sur la base de ce que M. Wilson a dit, il est important qu'il y ait une distinction claire dans les fonctions du commissaire à l'éthique lorsqu'il s'occupe de la conduite des ministres et du code de déontologie. Nous sommes conscients du fait que si le gouvernement change après cinq ans, il peut remplacer la personne désignée.

Le Sénat représente cependant l'élément stable du Parlement. Il connaît un processus permanent et continu de renouvellement. Nous ne voulons pas être soumis à un commissaire à l'éthique qui changerait tous les cinq ans avec les changements de gouvernement. De son côté, un nouveau gouvernement ne voudra pas être soumis à un commissaire à l'éthique nommé par un gouvernement précédent, qui pourrait vouloir embarrasser le premier ministre. Celui-ci ne voudra pas être embarrassé par un commissaire arborant des couleurs différentes.

Les sénateurs voudront que le commissaire à l'éthique soit indépendant et rende compte de son activité au Sénat. La confiance est extrêmement importante dans ce cas. Chacun d'entre nous doit se sentir parfaitement à l'aise quand il consulte cette personne et lui divulgue ses renseignements personnels et financiers. Même nos conjoints pourraient être assujettis au code de déontologie. Les consultations ressembleront beaucoup à des confessions. Si, dans six mois, je me remariais, j'aurais l'obligation de prendre contact avec le commissaire à l'éthique pour l'en informer. Par conséquent, le commissaire doit être au-dessus de tout soupçon sur le plan politique. Mais, compte tenu de la description actuelle de ses fonctions, je n'ai pas l'impression que je pourrais vraiment lui faire confiance. Or plus nous pourrions faire confiance au commissaire, plus le système sera efficace. Si nous avons des soupçons quelconques sur son impartialité, il y aura des problèmes.

**Mme O'Hara:** Il y a des avantages et des inconvénients, que l'on nomme une, deux ou trois personnes. Il sera important que votre comité les examine.

La durée du mandat est clairement un inconvénient de la formule consistant à nommer une seule personne, pour les raisons que vous avez mentionnées, sénateur.

**La présidente:** Je voudrais poser une question qui se rattache à ce point particulier. Vous avez dit que tous ces dossiers seraient conservés au bureau du commissaire à l'éthique, qui serait un haut fonctionnaire du Parlement. Comment le dossier d'un bureaucrate de haut niveau ou d'une personne nommée par le Conseil privé peut-il devenir parlementaire? Il me semble que le Parlement n'est pas l'endroit indiqué pour conserver certains de ces dossiers. Ces gens appartiennent à l'exécutif plutôt qu'au législatif. Et les deux appareils doivent rester complètement distincts. Cela signifie-t-il que nous devons revenir à la formule que semble préférer M. Wilson, c'est-à-dire un commissaire distinct chargé du code du premier ministre?

**Mme O'Hara:** Cette question est du même ordre que celle du mandat. C'est un autre des inconvénients du cumul des deux fonctions, qui impose d'avoir des dossiers distincts. Comme vous l'avez dit, les titulaires de charges publiques ne se trouveraient pas nécessairement au Parlement, mais il serait nécessaire que le commissaire qui assume deux ou trois rôles différents établisse des



for separate populations. That is one of the disadvantages. There are administrative advantages to combining things, but there are also practical disadvantages. These are several examples of the disadvantages of this approach.

**Senator Smith:** When you say "administrative advantages," that almost suggests that you have a control freak in charge of everything, which is exactly what we are concerned about. Without even getting into where the files will be kept and whether there will be a separate commissioner for the House and for the Senate, I think the separation between the legislative branch and the administrative branch is so fundamental that it is a hurdle that cannot be overcome. People will not have confidence that you can wear both those hats.

I want to go back for a second to a point Senator Milne touched on. Were you here today when Mr. Wilson made his presentation?

**Ms. O'Hara:** Just for the last 15 minutes, but I read his presentation, so I am familiar with it.

**Senator Smith:** He expressed grave reservations about the need for sections 18, 19 and 20. Did you hear that?

**Ms. O'Hara:** I did not.

**Senator Smith:** I am sure you will be reviewing the transcript, but were you aware, when this was being put together, of Mr. Wilson's reservations about including those sections?

**Ms. O'Hara:** No. As I mentioned before, we essentially used what was in the Milliken-Oliver report, so certain reservations may have surfaced since the report was drafted. However, I can certainly follow up on that.

**Senator Smith:** Senator Milne raised the issue of artists and people who work with various charities. I want to come at it from another angle that is based on some years of experience. I literally spent a year of my life travelling from coast-to-coast during the 1965 election when Keith Davey and I were working together for Mr. Pearson. I was pretty young, needless to say, but ever since then I have been involved in national campaigns and I have chaired a number of them. It is becoming more and more difficult to recruit the best and the brightest, not just from the cultural community, but from the business community, from academe, from the professions, to go into public life and run for office. The more we make it seem like you have to be a Benedictine monk and put on a hair shirt every morning, the more difficult it will become.

Many people have told me that they have a sense of public duty and a desire to see the system work, but the more you put people in straitjackets, the less attractive public life will be to those people. When I read this proposal that is before us I must ask whether the adoption of this code would mean that a professor,

dépôts de dossiers différents. C'est l'un des inconvénients. Il y a des avantages administratifs au cumul, mais il y a aussi des inconvénients pratiques. Ce sont là des exemples des inconvénients de cette approche.

**Le sénateur Smith:** Quand vous parlez d'avantages administratifs, vous évoquez pour nous l'image d'un fanatique du contrôle qui serait responsable de tout. Or c'est exactement ce qui nous inquiète. Sans parler de l'endroit où les dossiers seraient conservés et de la nomination de commissaires distincts pour la Chambre et le Sénat, je crois que la question de la séparation à établir entre le législatif et l'exécutif est tellement fondamentale qu'elle constitue un obstacle impossible à surmonter. Les gens ne croiront pas qu'on peut assumer ces deux rôles en restant impartial.

J'aimerais revenir un instant à un point évoqué par le sénateur Milne. Étiez-vous présente quand M. Wilson a présenté son exposé?

**Mme O'Hara:** Je n'étais présente que pendant les quinze dernières minutes, mais j'ai lu l'exposé. Je connais donc son contenu.

**Le sénateur Smith:** Il a exprimé de fortes réserves au sujet des articles 18, 19 et 20. L'avez-vous entendu quand il en a parlé?

**Mme O'Hara:** Non.

**Le sénateur Smith:** Je suis sûr que vous le verrez dans le compte rendu, mais je suppose que vous étiez déjà au courant des réserves de M. Wilson au sujet de ces articles au moment de la rédaction de l'avant-projet de loi.

**Mme O'Hara:** Non. Comme je l'ai mentionné, nous nous sommes surtout basés sur le rapport Milliken-Oliver. Par conséquent, des réserves ont pu être exprimées depuis. Quoi qu'il en soit, je peux certainement faire un suivi à ce sujet.

**Le sénateur Smith:** Le sénateur Milne a parlé des artistes et des gens qui travaillent avec différents organismes de bienfaisance. Je voudrais aborder cette question sous un angle différent basé sur quelques années d'expérience. J'ai littéralement consacré un an de ma vie à voyager d'un bout à l'autre du pays lors des élections de 1965, quand Keith Davey et moi-même travaillions pour M. Pearson. Bien entendu, j'étais jeune à l'époque. Depuis, j'ai cependant participé à des campagnes nationales et j'en ai présidé un certain nombre. Il devient de plus en plus difficile de recruter les meilleurs et les plus brillants, non seulement dans la communauté culturelle, mais dans le monde des affaires, les milieux universitaires et les professions libérales pour les amener à s'occuper de politique et à poser leur candidature. Et ce sera encore plus difficile tant que nous continuerons à donner l'impression que nous avons besoin de saints qui endossent tous les matins leur chemise de crin.

Beaucoup de gens me disent qu'ils ont le sens du devoir public et qu'ils souhaitent que le système fonctionne, mais plus nous voulons placer les titulaires de charges publiques dans un carcan, moins la politique attirera ces gens. Quand je lis les propositions dont nous sommes saisis, je me demande si l'adoption de ce code



who teaches a part-time course at a university that receives government grants, would have a conflict of interest. If that is so, this is idioecy.

I think Mr. Wilson raised a credible point, as has Senator Milne. I am tossing in another angle on the same point. Whether it is the cultural world, the academic world, the professional world or the business world, the key here is transparency — that everyone knows; it is an open book. Ministers are something different. I have lived that life. Nobody puts a bazooka to your head and makes you accept a cabinet position; but if you do, certain duties and responsibilities go with it. This is more of a little sermon — that is too strong a word, but a bearing of the soul — to which I invite to you respond, if you care to. If you do not care to, I can understand that as well.

**Ms. O'Hara:** As I said before, clearly this is an area where we would expect to see recommendations from this committee. In the meantime, I can follow up with my colleague, Mr. Wilson, and we can look at his concerns about these sections.

[Translation]

**Senator Pépin:** My question is similar to Senator Joyal's concerning all the problems an ethics commissioner would have if we had to different registers for senators and members of Parliament.

The commissioner would do all this work within a five-year term of office. With all these parliamentarians and two different registers, the commissioner could not be fully efficient in his or her work before the third year in his term, which would last five years and could not be renewed.

Do you not think this term of office is a bit short?

[English]

**Ms. O'Hara:** You raise two very good points. The intent was, as someone has already mentioned, to try to match the electoral cycle. It has been pointed out why that will not work in this place; and I think you are pointing out another one of the problems with that period of time. This is another area where I would point out that the proposal varies from the Milliken-Oliver proposal, which was for a seven-year term and, as you say, renewable.

**The Chairman:** That is a valid point, because five years is pretty close to what a term of a Parliament might be. If the commissioner were replaced every five years, you would have a brand new commissioner starting out with a new group of members of Parliament and it would be quite chaotic. The length of the term is important.

**Senator Rompkey:** I want to raise the issue of spousal disclosure. I remember when John Crosbie was in cabinet, and the question of spousal disclosure arose. Jane Crosbie, his wife, did not exactly quote Sheila Copps who, in another context and another forum, said she was nobody's baby. Jane admitted that

signifierait qu'un professeur qui enseigne à temps partiel dans une université qui reçoit des subventions gouvernementales se trouverait dans une situation de conflit d'intérêts. Si c'est le cas, c'est une vraie plaisanterie.

Je crois que M. Wilson a soulevé un point intéressant, tout comme le sénateur Milne. J'aborde ce même point sous un angle différent. Que ce soit le monde culturel, le monde universitaire, le monde professionnel ou le monde des affaires, le point essentiel ici, c'est la transparence. Il faut que tout le monde soit au courant, que ce soit un livre ouvert. La situation est différente dans le cas des ministres. J'en sais quelque chose. Toutefois, personne ne vous menace de vous faire sauter la cervelle si vous n'acceptez pas un poste au Cabinet. Par conséquent, si vous acceptez, vous devez vous plier à certaines exigences. C'est un petit sermon — le mot est peut-être un peu trop fort, je devrais plutôt dire une confidence — auquel je vous invite à répondre si vous en avez envie. Si vous préférez ne pas répondre, je comprendrai très bien.

**Mme O'Hara:** Comme je l'ai déjà dit, c'est un domaine sur lequel nous espérons que le comité formulera des recommandations. Entre-temps, je pourrais peut-être prendre contact avec mon collègue, M. Wilson, pour examiner ses préoccupations au sujet de ces articles.

[Français]

**Le sénateur Pépin:** Ma question rejoint celle du sénateur Joyal qui faisait état de toutes les difficultés qu'un commissaire à l'éthique rencontrerait avec les membres du Sénat et de la Chambre des communes qui utilisent deux registres différents.

Le commissaire ferait tout ce travail à l'intérieur d'un mandat d'une durée de cinq ans. Avec tous ces parlementaires et deux registres indépendants, le commissaire ne serait efficace qu'après la troisième année et son mandat, au bout de cinq ans, ne serait plus renouvelable.

Ne pensez-vous pas que la durée du mandat est un peu courte?

[Traduction]

**Mme O'Hara:** Vous soulevez deux très bons points. Comme quelqu'un l'a déjà mentionné, l'intention était d'essayer de suivre le cycle électoral. On a déjà parlé des raisons pour lesquelles cela ne conviendrait pas au Sénat. Vous venez de mentionner un autre problème de cette durée particulière. C'est un domaine dans lequel les dispositions proposées s'écartent du rapport Milliken-Oliver qui, comme vous le dites, recommandait un mandat renouvelable de sept ans.

**La présidente:** C'est un argument valide, parce qu'un mandat de cinq ans est très proche de la durée d'une législature. Si le commissaire était remplacé tous les cinq ans, un nouveau commissaire commencerait à s'occuper d'un nouveau groupe de députés. Ce serait le chaos. La durée du mandat est importante.

**Le sénateur Rompkey:** Je veux parler de la question de la divulgation par les conjoints. Quand John Crosbie faisait partie du Cabinet, je me rappelle que cette question avait été soulevée. Jane Crosbie, son épouse, n'avait pas alors repris les paroles de Sheila Copps qui, dans un autre contexte et un autre lieu, avait

she was John's baby but that she was quite an independent baby. She not only had a mind of her own, she had a life and career of her own and there was no way she would be associated with John's disclosure.

You have recommended that spousal disclosure is neither necessary nor desirable, and you will probably tell me that is based on Milliken-Oliver.

**Ms. O'Hara:** No.

**Senator Rompkey:** Is it not based on Milliken-Oliver? The House of Commons committee has said that any regime for members of the House of Commons should include a system of spousal disclosure. Mr. Wilson has just finished telling us that a spouse really likes this, that they appreciate having the opportunity to disclose and that it is a benefit for them.

I just wanted to you comment on the pros and cons of spousal disclosure. Should we or should we not have that?

**Ms. O'Hara:** I will not comment on whether we should or should not. The government has put forward a draft proposal that does not, as you say, include provisions for spousal disclosure. It is one of the rare exceptions in the proposal that is different from the Milliken-Oliver proposals.

Mr. Wilson pointed out that this has not created a problem for him. As I understand it, his counterparts in the provinces make exactly the same point, that it has not created a problem for them either. It has not been an issue.

The expectation was that, when we put forward this draft proposal, this was one of the areas that would probably receive the most intense scrutiny from both the House and the Senate. It sounds like that is exactly what has happened.

From my point of view, I would welcome the recommendations of the House and the Senate in this area.

**Senator Rompkey:** It seems to me, though, it is not a matter of whether it creates a problem or does not create a problem, or whether it is a benefit or not, or whether it is satisfying or not, it is a question of rights. It seems to me that is the basis on which we should be approaching it, on basis of rights. These are the rules. We recently changed the name of this committee to include "Rights." We will be talking about the rights of parliamentarians. Presumably, we should be talking about the rights of parliamentary spouses as well.

**The Chairman:** The draft before us presently excludes spouses, but I understand that the committee in the other place is grappling with this issue and is probably going to include spouses. Perhaps a middle ground would be to have the same sort of disclosure for spouses that apply to ministers' spouses. I understand that ministers' spouses must disclose their holdings to the commissioner, but that list of holdings never comes into the public domain.

déclaré qu'elle n'était le «bébé» de personne. Jane a admis qu'elle était le «bébé» de John, mais que cela ne l'empêchait pas du tout d'être parfaitement indépendante. Elle avait sa propre vie et sa propre carrière et ne voulait en aucune façon être associée à la divulgation de John.

Vous avez dit que la divulgation par les conjoints n'était ni nécessaire ni souhaitable. Vous préciserez probablement que cette affirmation se base sur le rapport Milliken-Oliver.

**Mme O'Hara:** Non.

**Le sénateur Rompkey:** Elle n'est donc pas basée sur le rapport? Le comité de la Chambre des communes a dit que tout régime applicable aux députés devrait comprendre un système de divulgation par les conjoints. M. Wilson vient de nous dire que les conjoints aiment l'idée de la divulgation, qui serait même avantageuse pour eux ou elles.

Je voudrais que vous nous parliez des avantages et des inconvénients de cette divulgation. Est-elle, oui ou non, avantageuse pour nous?

**Mme O'Hara:** Je ne saurais pas vous dire si elle est avantageuse ou non. Comme vous l'avez mentionné, le gouvernement propose un avant-projet de loi ne prévoyant pas de divulgation de la part des conjoints. C'est l'un des rares points sur lesquels nous nous écartons des propositions Milliken-Oliver.

M. Wilson a dit que cela n'avait pas occasionné de difficultés pour lui. Je crois savoir que ses homologues des provinces sont du même avis. Cette disposition ne semble pas causer de problèmes.

En présentant un avant-projet de loi dans sa forme actuelle, nous nous attendions à ce que ce soit l'un des aspects qui feraient l'objet d'un examen très serré de la part de la Chambre et du Sénat. C'est bien ce qui se passe, je crois.

Pour ma part, je serais très heureuse de recevoir les recommandations de la Chambre et du Sénat à ce sujet.

**Le sénateur Rompkey:** Pour moi, la question n'est pas de savoir si la divulgation occasionne des difficultés, est avantageuse ou est trouvée satisfaisante. C'est plutôt une question de droits. C'est d'ailleurs sur cette base que nous devrions l'aborder puisque ce code constitue des règles à suivre. Nous venons de changer le nom de notre comité afin d'y inclure le mot «droits». Nous parlons des droits des parlementaires. Peut-être devrions-nous également parler des droits des conjoints des parlementaires.

**La présidente:** L'avant-projet de loi dont nous sommes saisis exclut les conjoints, mais je crois savoir que le comité de l'autre endroit discute beaucoup de cette question et envisage en fait d'inclure les conjoints. La solution intermédiaire consisterait à inclure le même genre de divulgation qu'on demande aux conjoints des ministres. Je pense que ces conjoints doivent divulguer leurs avoirs au commissaire, mais que la liste n'est jamais rendue publique.



**Ms. O'Hara:** I also understand that the House is looking at the issue and that it is also considering exactly that question, that is, if they were to recommend adding spousal disclosure, how should it be defined? As you say, one option would be to adopt the approach that is used for ministers' spouses.

[Translation]

**Senator Pépin:** If a spouse makes a statement and the commissioner decides there is a conflict of interests, will her interests be defended by her or by the parliamentarian?

[English]

**Ms. O'Hara:** No, it would be the parliamentarian. I suspect Mr. Wilson is probably in the best position to describe how he has done this in the past, but the code applies to the parliamentarian.

[Translation]

**Senator Pépin:** If she is the one having a difficulty, she should at least be able to appear with the parliamentarian, because she is the one involved. If I am married, I would like to be able to state my views, especially if I am the one with a conflict of interests.

[English]

**The Chairman:** A spouse would not be in a conflict of interest, because he or she would have no relationship to Parliament. It would be the elected person or the appointed person who would be in a conflict of interest situation. I understand the provinces get around this by having the member of the provincial legislature handle the disclosure for his or her spouse.

Are there any further questions?

**Senator Stratton:** Briefly, I have a problem when we talk about a single commissioner, given the fact that there are 300-odd parliamentarians and 100-odd senators. It appears obvious that the domination of the House would overcome any observations that the Senate may make. For that reason, I have a great concern, because we often approach issues from quite different directions and philosophies.

How would you overcome that perception? Privately, I asked Mr. Wilson that same question, and he did not have a response. He did not know how to deal with that issue of domination by virtually a three-to-one ratio — much like the Senate is now. Would you care to respond to that?

**Ms. O'Hara:** In terms of domination, it would actually be worse because that same person would be wearing a third hat, with over 3,000 public office-holders. In fact, the Senate would be the smallest of the three populations with which the ethics commissioner would have to deal. I think this discussion has demonstrated that trying to balance all of that would likely create difficulties for the ethics commissioner.

**Senator Joyal:** I would like to come back to the issue of spousal disclosure because it raises important issues in relation to the Charter. We have changed our approach. The husband, in terms

**Mme O'Hara:** Je pense aussi que la Chambre examine cette question et qu'elle s'interroge sur la définition de la divulgation par les conjoints. Comme vous le dites, il serait possible d'adopter l'approche qui s'applique aux conjoints des ministres.

[Français]

**Le sénateur Pépin:** Si une épouse ou une conjointe fait une déclaration au commissaire qui juge qu'elle est en conflit d'intérêts. Est-ce elle ou le parlementaire qui va venir défendre ses propres intérêts?

[Traduction]

**Mme O'Hara:** Non, ce serait le parlementaire. M. Wilson est probablement le mieux placé pour parler de ce qui s'est fait dans le passé, mais le code s'applique aux parlementaires.

[Français]

**Le sénateur Pépin:** Si c'est elle qui est prise en défaut, elle devrait au moins accompagner le parlementaire et venir s'expliquer car cela la concerne. Si j'ai un mari ou un conjoint, j'aimerais bien être capable de m'exprimer surtout si c'est moi qui est en conflit.

[Traduction]

**La présidente:** Le conjoint ne serait pas en situation de conflit d'intérêts parce qu'il n'a aucun rapport avec le Parlement. C'est la personne élue ou nommée qui aurait le conflit d'intérêts. Je crois que les provinces contournent cet obstacle en chargeant le député provincial de s'occuper de la divulgation au nom de son conjoint.

Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Stratton:** Je vois une difficulté quand nous parlons d'un seul commissaire qui aurait à s'occuper de quelque 300 députés et d'une centaine de sénateurs. Il me semble évident que la domination de la Chambre serait telle que les observations du Sénat n'auraient aucun poids. Cet aspect me préoccupe car nous abordons les différents sujets sous des angles différents et avec des philosophies différentes.

Que feriez-vous pour surmonter ce problème? J'ai posé la même question à M. Wilson en privé, mais il n'a pas pu répondre. Il ne savait pas comment régler ce problème de domination de la Chambre dans un rapport de trois à un. Avez-vous une opinion à ce sujet?

**Mme O'Hara:** En fait de domination, la situation serait pire en réalité puisque la même personne aurait également à s'occuper de plus de 3 000 titulaires de charges publiques. Le Sénat serait effectivement le plus petit des trois groupes dont le commissaire serait responsable. Je crois que cette discussion a démontré qu'il serait difficile pour le commissaire à l'éthique de trouver un équilibre satisfaisant.

**Le sénateur Joyal:** J'aimerais revenir à la question de la divulgation par les conjoints qui suscite d'importantes questions reliées à la Charte. Nous avons modifié notre approche. Sur le



of assets and property, no longer dominates the wife. As you know, this was the underlying concept of the Quebec Civil Code for centuries. That has completely totally and both partners are equal before the law, as long as they are legally married.

However, the Supreme Court came down with a decision in January, a decision that I would like you to review and discuss with us later. In what I believe was a Nova Scotia case, the court ruled that people living in a common-law relationship cannot pretend to have the same rights as people living in a legal marriage relationship. This, to me, is meaningful.

When I decide, as a citizen, to legally marry, I proclaim that the person I am marrying is the person I am uniting with in my life. This commitment is fully sanctioned by law. When I decide to live in a common-law relationship, the situation is different. The Supreme Court has recognized that. I do not have the same rights, and the same obligations, as if I were in a legal relationship. That is pretty clear.

There is a corollary position to that: if you live in a same sex relationship, you cannot go through, for the time being, a legal marriage.

This to me is very important, because in the life of a parliamentarian, status changes. Someone who was married could get divorced and live in a common-law situation; or live in a common-law situation and then get married. Parliamentarians are no different from general Canadian society. They are an exact reflection of Canadian society, in every proportion.

I believe that the issue of spousal disclosure has to reflect that. It is expected that legislators will remain above suspicion. If they try to hide something, I think that the proposal made in the draft code, section 26 and sections 11 to 14, addresses the issue in a more contemporary way. They state that you cannot do indirectly what you should not do directly.

There is no question that, if a member, a senator or a minister tries to hide something or have his partner benefit from something, it is not proper, whatever the obligation to declare spousal assets may or may not be.

I think there is a way to assure the public, recognizing the particular context in which we live. As Senator Pépin has stated, we are now in a different spousal relationship in terms of equality. We have the equality of sexes in the Charter, which must be reflected properly in the way Canadians decide to unite, and the form they will give to that union with another person.

**The Chairman:** It might be valuable for this committee if Ms. O'Hara could give to us, in written form, some suggestions on this particular matter. It is very important, and I think are you absolutely right, Senator Joyal, that this decision will be very difficult to alter. It is a well-written decision.

**Senator Joyal:** It might be helpful to include a definition of spouse.

plan des avoirs, le mari ne domine plus sa femme. Comme vous le savez, cette notion était présente dans le Code civil du Québec pendant des siècles. La situation est maintenant très différente: les deux partenaires sont égaux devant la loi, tant qu'ils sont légalement mariés.

Toutefois, la Cour suprême a rendu en janvier une décision dont vous devriez prendre connaissance pour en discuter avec nous plus tard. Dans une affaire concernant la Nouvelle-Écosse, je crois, la Cour a statué que les couples vivant en union de fait ne peuvent pas prétendre aux mêmes droits que les couples légalement mariés. Je trouve cela sensé.

Quand, en qualité de citoyen, je décide de me marier légalement, je proclame que la personne que j'épouse est la personne à qui je veux unir ma vie. Cet engagement est pleinement sanctionné par la loi. Par ailleurs, quand je décide de vivre en concubinage, la situation est différente. La Cour suprême l'a reconnu. Je n'ai alors ni les mêmes droits ni les mêmes obligations qu'en cas de mariage légal. Cela est assez clair.

Il y a un corollaire à cela: si l'on vit avec un partenaire du même sexe, on ne peut pas, pour le moment, être légalement marié avec ce partenaire.

Pour moi, cela est important car, dans la vie d'un parlementaire, les choses changent. Quelqu'un qui est marié peut divorcer et vivre en concubinage, ou encore quelqu'un qui vit en concubinage peut se marier. Les parlementaires ne sont pas différents des autres citoyens. Ils reflètent parfaitement la société canadienne à tous les égards.

Je crois que la question de la divulgation par les conjoints devrait tenir compte de ce fait. On s'attend à ce que les législateurs demeurent au-dessus de tout soupçon. S'ils tentent de cacher quelque chose, je crois que les articles 26 et 11 à 14 du projet de code abordent le problème d'une façon contemporaine, en établissant qu'on ne peut pas faire indirectement ce qu'on n'est pas censé faire directement.

Il n'y a aucun doute que si un député, un sénateur ou un ministre tente de cacher quelque chose ou de faire profiter son partenaire de quelque chose, il commet un acte répréhensible indépendamment d'éventuelles obligations relatives à la déclaration des avoirs du conjoint.

Je crois qu'il existe un moyen de rassurer le public tout en reconnaissant le contexte particulier dans lequel nous vivons. Comme le sénateur Pépin l'a dit, les relations entre conjoints se caractérisent aujourd'hui par l'égalité. La Charte consacre l'égalité des sexes, qui doit se refléter adéquatement dans la façon dont les Canadiens décident de s'unir et la forme qu'ils veulent donner à leur union avec une autre personne.

**La présidente:** Il serait utile que Mme O'Hara fournisse au comité, par écrit, des suggestions sur cette question précise. Elle est très importante. Vous avez parfaitement raison, sénateur Joyal, de dire que cette décision sera difficile à modifier. Elle était d'ailleurs fort bien rédigée.

**Le sénateur Joyal:** Il serait également utile de définir le terme «conjoint».

**The Chairman:** How can we broaden the definition of spouse? There is absolutely no doubt that anyone in a common-law relationship is just as likely to have influence, one way or another, with his or her partner as is someone in what is now called a marriage.

**Ms. O'Hara:** We would be happy to do that, because this is clearly, as the senator points out, an area we will have to consider in the final bill.

**The Chairman:** If there are no further questions, I would ask Mr. Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel, to come forward.

**Mr. Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel, Senate of Canada:** Honourable senators, I will begin by reminding you of the essential points I made during our previous discussion. My fundamental use to you is to explain the existing regime. That is the expertise that I have.

I made the point to you that I do support reform of the existing regime. It is no longer serving you well. I also made the point that, if you were to adopt a new regime, you should bring in the new, but you must get rid of the old. I was pleased to hear Mr. Wilson agree with me that we should get rid of sections 14 and 15, as is proposed to you. I was also pleased to hear him follow up on my invitation to you to look at the reproduction of section 14 in the internal code of conduct, which is reproduced in different rules with different terms. He suggested to you that perhaps it is too much. I had invited you to look at that question. I was pleased with that support.

Mr. Wilson did not support my suggestion to you that section 16 be removed from the Parliament of Canada Act, and that parliamentarians be subtracted from sections 121 and 122 of the Criminal Code. That does not in any way affect my recommendation to you that this is what you should do. He said that the public interest required those provisions. I have no problem with the prohibitions, but I do have a problem with the location of the prohibitions. Why do you need that prohibition in the Parliament of Canada Act? If you are to have a new code, why would that prohibition not be put into the code and enforced by the mechanisms in the code? I do not think that Mr. Wilson and I disagree. Perhaps, I had not made clear my concern that it is not the fact that there is a prohibition; it is where the prohibition is placed. You will have two regimes under which you will be answerable to an ethics commissioner and you will be answerable to the courts. I do not see why that is necessary.

My point with respect to sections 121 and 122 of the Criminal Code is that the law has been perverted in the sense that you were never intended to be fonctionnaires or officials. Mr. Wilson made the point that, in the final decision in *Cogger*, the court made the finding that you are fonctionnaires or officials. It had been implied in *Giguère*. I would urge you to look at the policy, to look at the history behind the policy, and to look at the language and ask yourselves: "Was that the intention of our predecessor parliamentarians?" If you agree with me, that it was not the

**La présidente:** Comment pourrions-nous élargir la définition du conjoint? Il n'y a pas de doute que, dans une union de fait, le partenaire peut avoir la même influence que dans ce qu'on appelle aujourd'hui un mariage.

**Mme O'Hara:** Nous serons heureux de le faire. Comme le sénateur l'a mentionné, c'est clairement un sujet que nous devons approfondir dans le projet de loi.

**La présidente:** S'il n'y a pas d'autres questions, je vais céder la parole à notre légiste et conseiller parlementaire, M. Audcent.

**M. Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire, Sénat du Canada:** Honorables sénateurs, je vais commencer par vous rappeler les éléments essentiels de notre dernière discussion. Dans cette affaire, mon rôle fondamental consiste à vous expliquer le régime actuel. C'est dans ce domaine que j'ai des connaissances spécialisées.

Je vous ai dit que j'étais en faveur d'une réforme du régime actuel, qui ne vous sert plus d'une façon adéquate. Je vous ai également dit que, si vous adoptez un nouveau régime, vous devez vous débarrasser de l'ancien. J'ai été heureux d'entendre M. Wilson convenir avec moi que vous devriez vous débarrasser des articles 14 et 15 qui vous sont proposés. J'ai en outre été heureux qu'il donne suite à l'invitation que je vous avais faite de reproduire l'article 14 dans le code de déontologie interne, cette disposition étant reprise dans différentes règles dans des termes différents. Je vous ai dit que c'était peut-être trop. De mon côté, je vous avais invité à étudier cette question. Je suis donc heureux de son appui.

M. Wilson n'a pas proposé comme moi la suppression de l'article 16 de la Loi sur le Parlement du Canada. Il n'a pas préconisé non plus que les parlementaires soient soustraits à l'application des articles 121 et 122 du Code criminel. Cela ne modifie en rien la recommandation que je vous ai faite. Il a dit que l'intérêt public impose la présence de ces dispositions. Je ne m'oppose pas du tout à ces interdictions; c'est l'endroit où elles figurent qui me dérange. Pourquoi auriez-vous besoin de cette interdiction dans la Loi sur le Parlement du Canada? Si vous avez un nouveau code, pourquoi ne pas y faire figurer l'interdiction et ne pas recourir aux mécanismes de ce code pour l'appliquer? Je ne crois pas que M. Wilson et moi soyons en désaccord. Je n'avais peut-être pas expliqué clairement que je m'opposais non à l'interdiction, mais à l'endroit où elle se trouve. Vous aurez deux régimes aux termes desquels vous devrez rendre des comptes à un commissaire à l'éthique pour l'un et aux tribunaux, pour l'autre. Je ne vois pas pourquoi cela est nécessaire.

Mon opposition aux articles 121 et 122 du Code criminel est due au fait qu'à mon avis, la loi a été dénaturée dans le sens que vous n'avez jamais été considérés comme des fonctionnaires. M. Wilson a affirmé que, dans la dernière décision rendue dans l'affaire *Cogger*, la cour a conclu que vous êtes des fonctionnaires. Cela avait été suggéré dans *Giguère*. Je vous exhorte à examiner la politique et son historique, puis à vous demander: «Était-ce là l'intention de nos prédécesseurs parlementaires?» Si vous convenez avec moi que telle n'était pas l'intention de vos



intention of your predecessor parliamentarians and that this is not serving good public policy, then why would you leave those provisions applicable to you? They cause all kinds of problems.

That is a review of my initial presentation.

In the question and answer period on that day, the question of how the existing regime applies to spouses was raised. I refreshed my memory on that question. I would draw your attention to Supreme Court of Canada case of *Angrignon v. Bonnier*, a 1934 decision of the Supreme Court of Canada. The language governing the city of Montreal was similar to our section 14 of today. Mr. Angrignon was an alderman for the City of Montreal. He proposed leasing a property he owned to the chief of police. He then transferred the property to his daughter, taking back a mortgage for the full purchase price. The daughter entered into a lease with the city, and she used the rental cheques to pay down the mortgage.

The prohibition was, if he was directly or indirectly party to a contract, or directly or indirectly interested in a contract with the city, he would be in a breach. You can recognize the similarity of the language.

The court held that the alderman was disqualified, because he was directly or indirectly interested in the lease between his daughter and the city. The court found that these words did not have a technical meaning. Your language is "concerned in," and their language was "interested in," but it is much the same.

The courts found that the sale to the daughter was real, it was not a simulation, but the alderman had an interest because, in concert with the daughter, there was an understanding that the rental cheques would pay the mortgage, the debt to him. That was the interest.

We can draw some lessons from that. You can be concerned in or interested in a contract through a daughter or family member, therefore, through a spouse, but you probably need something in addition to just being related. In that particular case, it was not the fact that it was the daughter who was involved; it was the fact it was the daughter plus the understanding, the agreement, the concert. You probably need a little bit more.

That raises the question about a spouse's interest. Property laws vary from province to province. However, one of the general principles seems to be that you have an inchoate interest in your spouse's property, without having a real interest, during the time of the marriage. That raises the question of how far you have an interest in the spouse's interest.

Finally, it raises the question of whether you can have a double indirect. If you are interested in something through your spouse and your spouse is interested in the contracts of a company, are you interested in the contracts of a company?

prédécesseurs et que cela ne sert pas l'intérêt public, pourquoi permettriez-vous que ces dispositions continuent à s'appliquer à vous? Cela occasionne toutes sortes de difficultés.

C'était un rappel de mon exposé initial.

Au cours de la période de questions qui a suivi cet exposé, nous avons parlé de l'application du régime existant aux conjoints. J'ai essayé de rafraîchir ma mémoire à ce sujet. Je voudrais donc attirer votre attention sur l'arrêt *Angrignon c. Bonnier* rendu par la Cour suprême du Canada en 1934. Les règles régissant la Ville de Montréal étaient semblables à notre article 14 actuel. M. Angrignon était conseiller municipal à Montréal. Ayant fait le projet de louer une propriété qu'il possédait au chef de la police, il a cédé son bien à sa fille après l'avoir hypothéqué pour le plein prix d'achat. Ensuite, la fille a signé un bail avec la ville, puis s'est servi des chèques de loyer pour rembourser le prêt hypothécaire.

D'après les règles applicables, le conseiller municipal n'avait pas le droit d'être directement ou indirectement partie à un contrat ou d'avoir directement ou indirectement un intérêt dans un contrat avec la ville. Comme vous pouvez le voir, l'interdiction était très semblable à la nôtre.

La Cour a donné tort au conseiller municipal parce qu'il était directement ou indirectement intéressé au bail entre sa fille et la ville. La Cour a statué que ces mots n'avaient pas un sens technique. Dans votre cas, l'interdiction dit «mêlé» tandis que dans l'autre, c'était «intéressé», mais, en gros, cela revient au même.

La Cour a conclu que la vente à la fille était réelle et non simulée, mais que le conseiller municipal avait un intérêt car, de concert avec sa fille, il était entendu que les chèques de loyer serviraient à payer les versements du prêt hypothécaire représentant la dette qui lui était due et qui représentait donc son intérêt.

Il y a plusieurs enseignements à tirer de cette décision. Vous pouvez avoir un intérêt dans un contrat par l'intermédiaire d'une fille ou d'un membre de la famille — comme un conjoint B, mais il est probable qu'il faut quelque chose de plus que le lien de parenté. Dans le cas du conseiller municipal, on lui reprochait non la participation de sa fille, mais le fait qu'il avait une entente avec sa fille. Il faut donc un peu plus que le lien de parenté.

Cela soulève la question de l'intérêt du conjoint. Les lois sur la propriété varient d'une province à l'autre, mais il semble exister un principe général selon lequel on a un intérêt virtuel dans les biens du conjoint, sans avoir un intérêt réel, pendant la durée du mariage. Cela soulève la question de savoir jusqu'où va cet intérêt.

Enfin, il y a la question du double lien indirect. Si vous êtes intéressé à quelque chose par l'entremise de votre conjoint et que votre conjoint est intéressé aux contrats d'une société, peut-on dire que vous avez un intérêt dans les contrats de cette société?



These are more questions than answers. I cannot point to answers. I can point to the existing jurisprudence and raise the questions about which senators have to use their judgment in the existing regime.

You also raised the issue of parliamentary privilege. There are some authorities I can draw to your attention there. One is a 1990 case called *Rost v. Edwards and Others*, United Kingdom, Queen's Bench Division. In that particular case, an MP was suing a newspaper, alleging that he had lost his chance to be a committee member and to be a committee chair based on an article that had been written about him. The court held that the appointments were inside Parliament and the court could not look at that, so we know that is privileged. The court also held that the registers of members' interests did not fall within the meanings of the words "proceedings in Parliament." Registers, in the absence of doing something about it, do not fall within that meeting.

In the draft proposal before you, there is a line saying that with respect to the parliamentary side of the ethics commissioner's functions, they take place within the institution of Parliament. You will need to ask yourselves if that is adequate language. Keep in mind that the privileges, immunities and powers do not belong to Parliament; they belong to the two Houses. Is saying "within the institution of Parliament" adequate to make it within the house called the Senate? That is a question.

In the *Lane* case, which is the second authority that I will draw to your attention, the Federal Court of Appeal was reviewing a human rights tribunal decision concerning handicapped voters. The tribunal had said that the Chief Electoral Officer of Canada was an employee of Parliament and that his actions were protected by the privilege of the House of Commons. The court held that the Chief Electoral Officer is a creature of statute and not of privilege, and it specifically contrasted the position with those of the Speaker or the Sergeant-at-Arms who are associated internally with the House of Commons. Therefore, you have a list of officers of Parliament, which would include the Auditor General and the Chief Electoral Officer, who are well known. However, are these in the same category as the other officers such as the Clerk, the Law Clerk and Parliamentary Counsel, and the Sergeant-at-Arms who are officers of the houses? It comes back to that difference between "Parliament" and the "House." That is another decision your committee will want to look at.

The *Tasler* case was already drawn to your attention in your materials. That is a British Columbia case. In that case, individuals brought a petition to the court requesting access to an investigation of the premier being conducted by the Conflict of Interest Commissioner. The act provided that the commissioner was an officer of the assembly. Notice the difference between being an officer of the assembly in a unicameral system and an officer of Parliament in a bicameral system, because if you are an

Comme vous le voyez, j'ai plus de questions que de réponses. Je ne saurais pas vous indiquer où trouver ces réponses. Je peux simplement vous signaler la jurisprudence et mettre en évidence les points sur lesquels les sénateurs doivent user de leur jugement dans le régime actuel.

Vous avez également soulevé la question du privilège parlementaire. Je peux vous citer quelques précédents à ce sujet. Il y a d'abord un cas britannique qui remonte à 1990, l'affaire *Rost c. Edwards and Others*, de la Division du banc de la Reine. Dans ce cas particulier, un député poursuivait un journal, alléguant qu'il avait perdu une occasion de devenir membre et président d'un comité par suite d'un article du journal. Le tribunal a statué que les nominations faisaient partie de la procédure interne du Parlement et qu'il n'était pas habilité à les examiner. Nous savons donc que cet aspect fait partie des privilèges. Le tribunal a également soutenu que les listes mentionnant les intérêts des députés ne s'inscrivaient pas dans la définition des «débérations du Parlement». Quand elles ne sont pas utilisées à une fin particulière, les listes en soi ne sont pas couvertes par le privilège.

Dans l'avant-projet de loi qui vous a été présenté, il y a une disposition qui dit que le côté parlementaire des fonctions du commissaire à l'éthique «s'effectue dans le cadre de l'institution du Parlement». Vous devrez vous demander si ce libellé vous convient. Ne perdez pas de vue que les privilèges, immunités et pouvoirs appartiennent non au Parlement, mais aux deux Chambres. Par conséquent, est-ce que l'expression «dans le cadre de l'institution du Parlement» s'applique dans le cadre de la Chambre qui s'appelle le Sénat? C'est une question à se poser.

Dans l'affaire *Lane*, second précédent sur lequel je veux attirer votre attention, la Cour d'appel fédérale révisait la décision d'un tribunal des droits de la personne concernant des électeurs handicapés. Le tribunal avait affirmé que le directeur général des élections du Canada était un employé du Parlement et que ses actions étaient protégées par le privilège de la Chambre des communes. Pour sa part, la cour d'appel a soutenu que le directeur général des élections était issu d'une loi et non d'un privilège: elle a établi en particulier un parallèle avec le Président de la Chambre et le sergent d'armes, qui sont associés aux rouages internes de la Chambre des communes. Par conséquent, vous avez une liste de hauts fonctionnaires du Parlement qui comprendrait le vérificateur général et le directeur général des élections. Toutefois, ces deux derniers font-ils partie de la même catégorie que le greffier, le légiste et conseiller parlementaire ou le sergent d'armes, qui sont eux aussi de hauts fonctionnaires des Chambres? La réponse dépend de la différence qui existe entre «Parlement» et «Chambre». C'est donc une autre décision que le comité voudra peut-être examiner.

Le cas *Tasler* est également porté à votre attention dans la documentation. C'est une affaire de la Colombie-Britannique, dans laquelle des particuliers ont demandé à la cour de leur accorder l'accès à une enquête sur le premier ministre provincial menée par le commissaire aux conflits d'intérêts. D'après la loi applicable, le commissaire est un haut fonctionnaire de l'assemblée législative provinciale. Il y a lieu de noter la différence entre un haut fonctionnaire d'une assemblée dans un

officer of the assembly, you are associated with those privileges directly. The act provided a system whereby he reported to the legislative assembly, and that made the actual decision of whether to discipline a member subject to privilege and not reviewable by the courts, according to the court in that case.

There are two final cases also drawn to your attention, and they are both out of the Northwest Territories, the *Morin* case and the *Roberts* case, both dealt with by the same judge, curiously enough.

In the *Morin* case, Mr. Morin sought judicial review to impugn the actions of the conflicts commissioner for breach of natural justice. The commissioner argued that the court had no jurisdiction because her actions were privileged. The court agreed, finding that the role of the commissioner was an extension of the legislature's inherent right to discipline its members. The functions of the commissioner were held to be beyond the reach of the courts. However, in the *Roberts* case, the question of the appointment of the commissioner came up, and in that case, the court found that the appointment of the commissioner, which was in the statute, was reviewable by the courts, and that the commissioner had a right to natural justice.

I have just touched on those cases. Obviously they must be read and analyzed in all their detail, but I draw all that jurisprudence to the attention of your committee and you can look at that as you go ahead.

**Senator Rompkey:** Some of us are more acquainted with the Parliament of Canada Act and the Criminal Code than others. Would it be in order for Mr. Audcent to go over again the relevant sections of the Parliament of Canada Act and the Criminal Code that he feels should be retained and deleted and give us a brief description of each one? Would it help the committee at all? He could go through it briefly, verbally, and then follow it up in writing.

**Mr. Audcent:** Section 14 of the Parliament of Canada Act stops senators from being a party to or concerned in any contract with the government. Section 15 is a related, consequential section. These sections are being repealed, and I agree with the idea that they should be repealed. However, they are being picked up again in slightly altered format in the code of conduct.

There is a policy decision to be made here, and I try not to step over the policy line, but, in the last presentation, I invited you to consider whether you should be barred from participating in all contracts with government. After all, in the 21st century, government is huge. I pointed out to you that you should be barred from all contracts with the Senate, but you might want to look at business with the government and when it might or might not be acceptable. Mr. Wilson suggested that you might want to look at that as well. That is sections 14 and 15 of the Parliament of Canada Act.

système monocaméral et le même fonctionnaire dans un système bicaméral. En effet, si vous êtes haut fonctionnaire de l'assemblée, vous êtes directement associé à ses privilèges. Selon la loi applicable, le commissaire relevait de l'assemblée législative. De ce fait, la décision relative à la question de savoir s'il convenait de soumettre un membre de l'assemblée à des sanctions disciplinaires était assujettie au privilège et n'était donc pas susceptible de révision judiciaire.

Deux derniers cas sont également portés à votre attention. Les deux viennent des Territoires du Nord-Ouest et, assez curieusement, les deux ont été examinés par le même juge. Il s'agit des affaires *Morin* et *Roberts*.

Dans la première, M. Morin demandait un contrôle judiciaire, contestant les mesures prises par la commissaire aux conflits d'intérêts pour manquement à la justice naturelle. La commissaire a soutenu que la cour n'avait pas juridiction parce que les mesures en question étaient protégées dans le cadre du privilège conféré à l'assemblée législative. La cour a accepté l'argument, jugeant que le rôle de la commissaire était un prolongement du droit de l'assemblée législative d'imposer des sanctions disciplinaires à ses membres et échappait donc à la compétence des tribunaux. Toutefois, dans l'affaire *Roberts*, c'est la nomination de la commissaire qui était en cause. Dans ce cas, la cour a jugé que la nomination, prévue dans la loi, pouvait faire l'objet d'un contrôle judiciaire et que la commissaire avait droit à la justice naturelle.

Je n'ai fait qu'effleurer ces affaires. De toute évidence, il faut lire les décisions et en analyser tous les détails. Je voulais cependant attirer l'attention du comité sur tous ces précédents pour que vous puissiez les examiner selon les besoins.

**Le sénateur Rompkey:** Certains d'entre nous connaissent mieux que d'autres la Loi sur le Parlement du Canada et le Code criminel. Est-ce que M. Audcent pourrait passer en revue les articles pertinents de la Loi sur le Parlement du Canada et du Code criminel qui devraient être conservés ou supprimés, et nous donner une brève description de chacun? Est-ce que ce serait utile pour le comité? Il pourrait le faire verbalement, d'une façon très brève, puis nous présenter un document à ce sujet.

**M. Audcent:** L'article 14 de la Loi sur le Parlement du Canada interdit à tout sénateur d'être partie à un contrat avec le gouvernement ou d'y être mêlé d'aucune autre façon. L'article 15 est une mesure corrélatrice. Les deux articles doivent être abrogés, et je suis d'accord qu'ils le soient. Toutefois, ils sont repris en termes légèrement différents dans le code de déontologie.

Il y a une décision de politique à prendre ici. J'essaie de ne pas déborder ce cadre mais, dans mon dernier exposé, je vous avais invité à vous demander s'il convenait de vous interdire toute participation à un contrat avec le gouvernement. Après tout, au XXI<sup>e</sup> siècle, le gouvernement étend partout ses tentacules. J'ai souligné que tout contrat avec le Sénat devrait vous être interdit, mais que vous devriez pouvoir envisager de traiter avec le gouvernement dans certaines circonstances. M. Wilson a dit aussi que vous pourriez souhaiter le faire. Voilà pour les articles 14 et 15 de la Loi sur le Parlement du Canada.



Section 16 of the Parliament of Canada Act essentially provides that you shall not sell your services as a parliamentarian. Who could disagree? It is clear that you should not. However, I have suggested to you that the section be repealed. If you were selling your services as a parliamentarian with corrupt intent, that would already be prohibited by section 119 of the Criminal Code. If you were not doing it with corrupt intent, then you should have a provision in your code of conduct stating that you shall not sell your services. What you do not want is to have the Criminal Code, the Parliament of Canada Act, and a code of conduct — three exposures — prohibiting the same thing in three forums with different people using different criteria and values, some people understanding Parliament and others not understanding Parliament. I suggest you take section 16 out and put the prohibited conduct into your new code of conduct.

I agree that section 119 of the Criminal Code should remain. It provides that you must not be corrupt in office. Everyone would agree with that. Section 119 is an appropriate provision.

Sections 121 and 122 of the Criminal Code apply to officials, and I do not think that there is anything wrong with that. They should apply to officials of government. The problem is that the courts went on in a series of cases to come to the conclusion that senators are officials. You are not officials. You are not fonctionnaires, as the first trial judge in *Cogger* said. The result is that you are caught up in a series of provisions of prohibitions that fit very badly with your functions, and they fit very badly with the proposed code of conduct. I am concerned that you will have the courts running off in one direction interpreting section 121 of the Criminal Code, and the ethics commissioner running off in another direction interpreting your conduct as it relates to the code, and the result will not be the same.

**Senator Rompkey:** Are you suggesting an amendment to the Criminal Code? If so, should we be the ones to bring that forward?

**Mr. Audcent:** You have before you a draft bill, so you are not limited by the principle. I would like to see an amendment to the definition of "official" in section 118 of the Criminal Code that simply says it does not extend to parliamentarians and judges; because that was never the intention.

**The Chairman:** I would remind senators that this is a draft proposal. We can make any suggestion we please.

**Senator Joyal:** As Mr. Audcent has said, there could be a conflict of interpretation, thus subjecting senators to two different sets of rules.

If we are to sell this to the public, we must make it clear that the public interest will be well protected if we amend sections 121 and 122 of the Criminal Code to exclude members of Parliament, that is, senators and MPs from the ambit of those two sections. Otherwise, we may appear to be patting ourselves on the back by

L'article 16 de la même loi vous interdit en substance de vendre vos services en qualité de parlementaires. Il est clair que vous ne devez pas le faire. Toutefois, j'étais d'avis que cet article devait être abrogé. Si vous essayez de vendre vos services, à titre de parlementaires, dans une intention de corruption, un tel agissement tomberait sous le coup de l'article 119 du Code criminel. S'il n'y avait pas intention de corruption, alors une disposition du code de déontologie devrait suffire. Ce qu'il faut éviter, c'est que cette interdiction figure dans le Code criminel, la Loi sur le Parlement du Canada et le code de déontologie, vous exposant à être jugés en fonction de valeurs et de critères différents par trois catégories différentes de personnes qui connaîtraient ou ne connaîtraient pas le Parlement. À mon avis, il faudrait abroger l'article 16 et inscrire l'interdiction dans votre nouveau code de déontologie.

Je suis d'accord que l'article 119 du Code criminel devrait être maintenu. L'article interdit la corruption dans l'exercice des fonctions officielles. Tout le monde serait d'accord. L'article 119 est parfaitement raisonnable.

Les articles 121 et 122 du Code criminel s'appliquent aux fonctionnaires. Il n'y a rien de mal à cela tant qu'ils s'appliquent aux fonctionnaires. Le problème, c'est que les tribunaux ont tranché un certain nombre de cas en aboutissant à la conclusion que les sénateurs sont des fonctionnaires. Or vous ne l'êtes pas, comme l'a affirmé le juge de première instance dans l'affaire *Cogger*. Comme résultat, vous êtes assujettis à une série de dispositions d'interdiction qui s'adaptent mal à vos fonctions et encore moins au code de déontologie envisagé. Je crains fort que les tribunaux n'aillent dans une certaine direction dans leur interprétation de l'article 121 du Code criminel et que le commissaire à l'éthique n'aille dans une toute autre direction dans l'interprétation de votre conduite en fonction du code. Les résultats ne seraient donc pas les mêmes.

**Le sénateur Rompkey:** Proposez-vous de modifier le Code criminel? Si c'est le cas, devons-nous en prendre l'initiative?

**M. Audcent:** Vous êtes saisis d'un avant-projet de loi. Par conséquent, vous n'êtes pas limités par le principe. J'aimerais voir une modification de la définition de «fonctionnaire» à l'article 118 du Code criminel qui exclurait les parlementaires et les juges, que le législateur n'a jamais eu l'intention d'inclure.

**La présidente:** Je rappelle aux sénateurs que c'est un avant-projet de loi. Nous pouvons donc proposer tout ce que nous voulons.

**Le sénateur Joyal:** Comme M. Audcent l'a dit, il pourrait y avoir conflit d'interprétation qui assujettirait les sénateurs à deux ensembles différents de règles.

Si nous voulons que le public accepte un tel amendement, nous devons expliquer clairement que l'intérêt public sera protégé adéquatement si nous modifions les articles 121 et 122 du Code criminel pour exclure les parlementaires, c'est-à-dire les sénateurs et les députés. Autrement, nous aurions l'air de nous donner



trying to do something relevant on one side, and then appear to get some kind of privileged position on the other side. We have to be very careful in the way we present it to the public.

**The Chairman:** We can suggest anything we like. It depends on how persuasive we are whether or not the government listens to us and opens up those sections for amendment.

**Mr. Audcent:** Here is one example of the preoccupation that crosses my mind: Section 121(1)(c) of the Criminal Code prohibits you as officials from receiving a benefit from anybody who does business with the government. Then it says, unless you have the consent in writing of the head of your branch of government. I pointed out to you, and as the trial judge asked in *Cogger*: Who is the head of your branch of government to you as senators? You do not have recourse to that. The section provides that you cannot receive any benefit from anybody who has business dealings with the government. Both the majority and minority judges agreed that you could accept a cup of coffee. Some suggested you could accept the occasional lunch, but not a series of lunches.

I go into the draft code of conduct. It says that gifts over \$250 have to be registered, implying they can be received. It says that travel has to be registered, implying that you can fly on somebody else's ticket. If these people are doing business with the government, and you are required to register this under the code everyone will know about it. However, to receive the benefit is a criminal offence under the Criminal Code.

I have would trouble with two systems running parallel. I would like you to go to a new system, with new rules that will serve your purpose and keep the institution honourable and speak well to it, but you must get rid of the old.

**Senator Joyal:** My question is on another issue raised by our law clerk. However, if my colleagues have other questions in relation to sections 121, 122 of the Criminal Code, or section 14 and 15 of the Parliament of Canada Act, perhaps they should ask them first.

**The Chairman:** Mr. Audcent has suggested the Criminal Code already covers it, so it should be taken out.

**Senator Joyal:** I would like to come to back to your point related to the issue of privilege.

I think you stated clearly that the ethics commissioner would not be an officer of Parliament. In my opinion, he would not be an officer of Parliament in the traditional sense because the ethics commissioner would not be an officer of the Crown. He would not give advice to the Crown. Section 17 of the Constitution states:

nous-mêmes des tapes dans le dos en faisant une bonne chose d'un côté, puis en essayant d'obtenir une position privilégiée de l'autre. Nous devons être très prudents dans la façon de présenter cela au public.

**La présidente:** Nous pouvons proposer n'importe quoi. Nous devons cependant nous montrer très persuasifs pour que le gouvernement nous écoute et accepte d'envisager la modification de ces articles.

**M. Audcent:** Voici un exemple des préoccupations que j'ai. L'alinéa 121(1)c) vous interdit, à titre de fonctionnaires, de recevoir un avantage de quiconque a des relations d'affaires avec le gouvernement. La disposition précise ensuite qu'elle s'applique à moins que vous n'ayez obtenu par écrit le consentement du chef de la division du gouvernement qui vous emploie. Je vous ai demandé, tout comme le juge de première instance dans l'affaire *Cogger*, qui est le chef de la division du gouvernement qui emploie les sénateurs? Vous ne pouvez pas obtenir un tel consentement. L'article vous interdit de recevoir un avantage de quiconque a des relations d'affaires avec le gouvernement. Tant les juges majoritaires que les juges dissidents ont convenu que vous pouviez accepter une tasse de café. Certains ont dit que vous pouviez aller jusqu'à accepter un déjeuner à l'occasion, mais pas plusieurs déjeuners de suite.

Je passe au projet de code de déontologie qui précise que les cadeaux d'une valeur de plus de 250 \$ doivent être déclarés, ce qui implique qu'on peut les accepter. Il précise que les voyages doivent être déclarés, ce qui implique que vous pouvez prendre un vol avec le billet de quelqu'un d'autre. Si les gens en cause ont des relations d'affaires avec le gouvernement et que le code vous impose de déclarer ces avantages, tout le monde le saura. En même temps, le fait de recevoir un avantage constitue automatiquement une infraction criminelle en vertu du Code criminel.

J'aurais de la difficulté à accepter deux systèmes parallèles. J'aimerais bien que vous ayez un nouveau système, avec de nouvelles règles qui maintiendront l'honorabilité et la réputation de votre institution, mais vous devez vous débarrasser des vieilles règles.

**Le sénateur Joyal:** Ma question porte sur un autre aspect soulevé par notre légiste. Toutefois, si mes collègues veulent poser des questions sur les articles 121 et 122 du Code criminel ou sur les articles 14 et 15 de la Loi sur le Parlement du Canada, ils feraient peut-être mieux de les poser d'abord.

**La présidente:** M. Audcent a dit que c'était déjà prévu dans le Code criminel et qu'il faudrait donc supprimer ces dispositions ailleurs.

**Le sénateur Joyal:** Je voudrais revenir à cette question de privilège.

Je crois que vous avez dit clairement que le commissaire à l'éthique ne serait pas un haut fonctionnaire du Parlement. À mon avis, il ne devrait pas l'être, du moins pas dans le sens classique, parce qu'il ne serait pas un agent de la Couronne et ne conseilleraient pas la Couronne. L'article 17 de la Loi constitutionnelle est ainsi libellé:

There shall be One Parliament for Canada, consisting of the Queen, an Upper House styled the Senate, and the House of Commons.

That is the Parliament of Canada. There are three components to the Parliament of Canada.

An ethics commissioner, in the context of this proposed bill, should not be given the status of being assimilated into the traditional definition of an officer of the Crown. In my opinion, the ethics commissioner in relation to the Senate would be an officer of the Senate, at par with the Clerk of the Senate. He is strictly essential to answer to the Senate. He is not answering to Parliament as a whole. I think that is a very important distinction.

If we want to maintain the position that senators should be run by senators, the status of the ethics commissioner must be clear. It would be easy to say that he or she would be an officer of the Parliament like the Auditor General who is above suspicion, neutral, objective, has investigative powers, and reports to Parliament. However, in my opinion, the ethics commissioner that we should be contemplating should answer to the Senate and not to the other place. I do not want to know the report of the ethics commissioner in relation to the House of Commons. I think that senators should be in control of the ethics of the Senate, just as the other place should have control of their own ethics. That distinction is very important. This is not just a play on words. There are many legal consequences to this.

**Mr. Audcent:** I do not think I suggested that in the government draft the ethics commissioner would not be an officer of Parliament. The minister advised you that the ethics commissioner would be an officer of Parliament.

I remember I did a word search in the electronic database of the statutes a few years ago for a committee, and the word "officer of Parliament" did not come up. It is an expression that we use, but it is not an expression that you find in the statute book. It may have been enacted once or twice since, but generally speaking, it did not appear there. It is a question of how you treat it and consider it, and the minister advised you that this person would be considered to be an officer of Parliament.

The question is this: What do you want to have as opposed to what is proposed? The government has made its proposal. Senator Joyal has expressed the opinion that the ethics commissioner should be answerable to the Senate.

Clearly, the report of the ethics commissioner would be presented to both houses. Therefore, the ethics commissioner would be serving the executive, the Senate and the House of Commons. You have to make a choice whether you want to have the officer serving the executive and serving the Houses. That is your first step.

Then you come to your second step. Do you want to have an officer serving both houses? There are choices to be made.

One small part of this proposed code that has not been looked at relates to the educational function of the ethics commissioner. I am reminded of Senator Kinsella's whistle-blowing bill because

Il y aura, pour le Canada, un parlement qui sera composé de la Reine, d'une chambre haute appelée le Sénat, et de la Chambre des Communes.

Par conséquent, le Parlement du Canada comprend trois éléments.

Dans le contexte de l'avant-projet de loi, le commissaire à l'éthique ne devrait pas être assimilé à la définition traditionnelle d'un agent de la Couronne. À mon avis, par rapport au Sénat, il devrait être un haut fonctionnaire du Sénat, au même titre que le greffier du Sénat. Il est essentiel qu'il soit strictement responsable envers le Sénat, et non envers l'ensemble du Parlement. Je crois que la distinction est très importante.

Si nous voulons que les sénateurs continuent de ne relever que d'autres sénateurs, le statut du commissaire à l'éthique doit être clair. Il serait facile de dire qu'il doit s'agir d'un haut fonctionnaire du Parlement comme le vérificateur général, qui est au-dessus de tout soupçon, est neutre et objectif, est investi de pouvoirs d'enquête et rend compte au Parlement. À mon avis, cependant, le commissaire à l'éthique que nous devrions envisager devrait rendre compte de son activité au Sénat, mais non à l'autre endroit. Je n'ai pas à connaître le rapport du commissaire à l'éthique concernant la Chambre des communes. Je crois que les sénateurs devraient contrôler l'éthique du Sénat, tout comme les députés devraient contrôler leur propre éthique. Cette distinction est très importante. Ce n'est pas du tout un jeu de mots. Les conséquences juridiques sont considérables.

**M. Audcent:** Je ne crois pas avoir dit que, dans l'avant-projet de loi, le commissaire à l'éthique ne serait pas un haut fonctionnaire du Sénat. Le ministre vous a dit que ce serait le cas.

Je me souviens d'avoir fait pour un comité une recherche dans la base de données électroniques des lois, il y a quelques années, et de ne pas avoir trouvé l'expression «haut fonctionnaire du Parlement». C'est une expression que nous utilisons, mais qui ne figure pas dans les lois. Elle a peut-être été inscrite une ou deux fois depuis que j'ai fait cette recherche, mais, d'une façon générale, elle est absente. Tout dépend de la façon d'envisager la question. Le ministre vous a dit que le commissaire serait considéré comme un haut fonctionnaire du Parlement.

La question est la suivante: que voulez-vous obtenir par rapport à ce qui est proposé? Le gouvernement a présenté une proposition. Le sénateur Joyal est d'avis que le commissaire à l'éthique ne devrait être responsable qu'envers le Sénat.

De toute évidence, le rapport du commissaire serait présenté aux deux Chambres. Par conséquent, le commissaire servirait l'exécutif, le Sénat et la Chambre des communes. Vous devez décider si vous voulez qu'il serve à la fois l'exécutif et les deux Chambres. C'est la première étape.

Ensuite vient la seconde. Voulez-vous que le même commissaire serve les deux Chambres? C'est un choix à faire.

Le rôle éducatif du commissaire à l'éthique est un aspect du code proposé que nous n'avons pas examiné. Cela me fait penser au projet de loi du sénateur Kinsella sur la dénonciation des actes



emphasis was put on the educational function of the proposed officer in that instance. If you have an ethics commissioner whose primary function is to speak to Canadians about ethics in Parliament and whose primary function is to promote and research ethics and whatever, and whose function of looking at the two Houses is delegated to two deputy commissioners, one for the Senate and one for the Commons, administratively you might have something that will work.

However, as an officer of the Senate, I have a clear bias in terms of the internal management of this institution, and what Senator Joyal is proposing is an option that you should consider and that is that each House will have its own, internal, ethics officer. If the appointment is made internally and the commissioner functions internally, then the benefit is that he or she is working for you, and only for you. The commissioner would be working in your interest so that you as a House can make sure that your House is well protected. You know that that person is functioning within a privileged environment and that you have the control of that environment, the same way that you have control of my position.

**Senator Joyal:** I have another question.

**The Chairman:** I have a follow-up on this subject, also. Is there any reason that we could not suggest that it is expressly stated in the bill that the ethics commissioner is an officer of Parliament? That would then be more likely to extend the question of privileges to the ethics commissioner, to their activities and their decisions that would protect senators; do you agree?

**Mr. Audcent:** I know that the draft bill tries to address this issue by saying that in doing his or her work with respect to parliamentarians, the commissioner functions within the institution of Parliament. I read that as code in that section saying that this person is functioning within the institution of Parliament and, therefore, should be considered to be carrying out parliamentary functions.

**The Chairman:** However, within the institution of Parliament, you have just pointed out to us that the institution of Parliament really does not exist; the two Houses of Parliament do.

**Mr. Audcent:** That is right. The question, Madam Chair, then becomes what does "within the institution of Parliament" mean? It is an ambiguous term. Something that happens within the Senate happens within institution of Parliament; but something can happen within the institution of Parliament and not happen within the Senate. What you need to know is that something is happening within the institution of the Senate for the Senate, and within the institution of the Commons for the Commons.

**Senator Joyal:** In relation with the definition of privileges you have quoted two cases from the Northwest Territories, interpreted by the same justice, the *Morin* case and the *Roberts* case. You

répréhensibles, parce qu'on avait alors insisté sur le rôle éducatif du fonctionnaire envisagé dans ce cas. Si nous avons un commissaire à l'éthique dont la principale fonction est de parler aux Canadiens de l'éthique du Parlement, de promouvoir l'éthique et de faire des recherches, et dont la fonction de contrôle des deux Chambres serait déléguée à deux commissaires adjoints, responsables l'un du Sénat et l'autre, de la Chambre, nous aurions un système qui pourrait fonctionner sur le plan administratif.

Toutefois, à titre de haut fonctionnaire du Sénat, j'ai clairement un préjugé en ce qui concerne le fonctionnement interne de cette institution. La proposition du sénateur Joyal — qui préconise que chacune des deux Chambres ait son propre commissaire interne à l'éthique — représente une option que vous devriez envisager. Si la nomination est faite de façon interne et que le rôle du commissaire se limite au Sénat, cette option présente l'avantage que le commissaire travaillerait pour vous et uniquement pour vous. Il travaillerait dans votre intérêt, veillant à la protection de votre Chambre. Vous saurez en même temps que le commissaire travaille dans un environnement protégé par le privilège parlementaire, et que vous contrôlez vous-même, de la même façon que vous contrôlez mon poste.

**Le sénateur Joyal:** J'ai une autre question.

**La présidente:** J'ai moi aussi une question supplémentaire. Y a-t-il une raison quelconque pour laquelle nous ne pourrions pas proposer que le projet de loi désigne expressément le commissaire à l'éthique comme haut fonctionnaire du Parlement? Ainsi, on augmenterait les chances que le commissaire, ses activités et ses décisions soient protégés par le privilège parlementaire, ce qui assurerait la protection des sénateurs. Êtes-vous d'accord?

**M. Audcent:** Je sais que l'avant-projet de loi tente de régler ce problème en disant que, dans l'exercice de ses fonctions relatives aux parlementaires, le commissaire agit dans le cadre de l'institution du Parlement. J'interprète cette disposition comme voulant dire que, lorsqu'il s'acquitte de ses fonctions au Parlement, le commissaire est réputé exercer des fonctions parlementaires.

**La présidente:** Toutefois, au sujet des fonctions exercées dans le cadre de l'institution du Parlement, vous venez de nous dire que cette institution n'existe pas vraiment, contrairement à chacune des deux Chambres du Parlement.

**M. Audcent:** C'est exact. La question qui se pose, madame la présidente, est donc de savoir ce que signifie l'expression «dans le cadre de l'institution du Parlement». L'expression est ambiguë. Quand un événement se produit dans le cadre du Sénat, on pourra sûrement dire qu'il est survenu dans le cadre de l'institution du Parlement. Pourtant, une chose peut se produire dans le cadre de l'institution du Parlement sans nécessairement se situer dans le cadre du Sénat. Il serait préférable de dire qu'une chose s'est produite dans le cadre de l'institution du Sénat pour le Sénat et dans le cadre de l'institution de la Chambre des communes pour la Chambre des communes.

**Le sénateur Joyal:** En parlant de privilège parlementaire, vous avez mentionné deux cas des Territoires du Nord-Ouest, les affaires *Morin* et *Roberts*, dans lesquelles les décisions ont été



mentioned that in the *Morin* case, the judge came to the conclusion that the role of the ethics commissioner, as defined in the rules, was outside the scope of the judicial review, while the appointment of the ethics commissioner, having been entrenched in a statute that is in formal legislation, was reviewable by the court.

This is important. One of the key decisions that we must make as a House of Parliament is where we want to draw the line in terms of the role of the court in reviewing the ethics of senators.

As the Oliver-Milliken report has suggested, the appointment of the ethics commissioner or a juriconsult could remain within the ambit of both Houses, so that the responsibility would remain in the Senate and the House of Commons.

The moment we legislate in terms of the appointment of the commissioner, then the case of *Roberts* confirms exactly that point. As long as we legislate internally, through the *Rules of the Senate of Canada*, we remain the master of the system. What was the date that you gave for the *Roberts* case that supports this position?

**Mr. Audcent:** The *Roberts* case was decided in 2002. The case was based upon language saying that the commissioner could be removed for incapacity or cause. However, the draft bill before you refers to having tenure during good behaviour. They seem to be close. Certainly, *Roberts* is an indication that the courts might wish to look at that appointment at some time if they were troubled.

**The Chairman:** Is not the key point in *Roberts* not that they did not have a statute or they did have a statute, but that they did not follow the statute?

**Mr. Audcent:** My understanding of the *Roberts* case was that the person was dismissed, went to the court, and the court said, "Yes, we can consider this, because there is a statute giving you a term." They would not have looked at this had the issue been internal to the house.

**The Chairman:** I have an opinion here from our researcher from the Library of Parliament that that is not quite right.

**Senator Joyal:** On that point, Madam Chair, I return to our discussion last week. On the issue of privilege, I believe Senator Stratton who pointed out the confusion that exists in the average Canadian mind that when we are talking about privileges we are talking of a privileged position; that is, something we have that other people do not have and, in that way, we are above the law.

rendues par le même juge. Vous avez dit que dans l'affaire *Morin*, le juge a abouti à la conclusion que le rôle du commissaire à l'éthique, tel que défini dans les règles, n'était pas susceptible de contrôle judiciaire. Le même juge a statué que la nomination du commissaire, ayant été inscrite dans une loi, pouvait être contrôlée par un tribunal.

La distinction est importante. L'une des principales décisions que nous devons prendre, comme Chambre du Parlement, est de déterminer où tirer la ligne pour ce qui est du rôle des tribunaux dans le contrôle de l'éthique des sénateurs.

Comme l'a proposé le rapport Oliver-Milliken, la nomination du commissaire à l'éthique ou du juriconsulte devrait se situer dans le cadre des deux Chambres, de façon que la responsabilité demeure au Sénat et à la Chambre des communes.

Dès que nous aurons légiféré au sujet de la nomination du commissaire, l'interprétation faite dans l'affaire *Roberts* prévaudra. Par contre, si nous l'inscrivons dans nos statuts internes, c'est-à-dire dans le *Règlement du Sénat*, nous demeurons maîtres de la situation. À quelle date a été rendue la décision *Roberts* qui appuie cette position?

**M. Audcent:** La décision *Roberts* a été rendue en 2002. L'affaire se basait sur une disposition établissant que la nomination du commissaire pouvait être révoquée pour incapacité ou pour un autre motif déterminé. L'avant-projet de loi dont vous êtes saisis prévoit que le commissaire exerce ses fonctions à titre inamovible. Les deux dispositions semblent proches. Il est probable que les tribunaux s'intéresseront à la décision *Roberts* s'ils ont des doutes au sujet de la nomination du commissaire.

**La présidente:** J'ai cru comprendre que le point essentiel dans *Roberts* n'était pas de savoir s'il y avait ou non une disposition législative, mais de déterminer si une disposition législative avait été respectée. N'est-ce pas le cas?

**M. Audcent:** Si j'ai bien compris, il s'agissait dans l'affaire *Roberts* d'une personne qui a été renvoyée, puis qui s'est adressée aux tribunaux. Le juge a décidé qu'il était habilité à examiner l'affaire parce que la nomination de la personne en cause était prévue dans une disposition législative. La décision n'aurait pas été la même si la nomination avait été régie par un règlement interne de l'assemblée.

**La présidente:** J'ai ici une opinion venant de notre attaché de recherche de la Bibliothèque du Parlement, selon laquelle cela n'est pas tout à fait exact.

**Le sénateur Joyal:** Madame la présidente, je voudrais revenir à notre discussion de la semaine dernière sur ce point. Au sujet du privilège parlementaire, je crois que c'est le sénateur Stratton qui a mentionné la confusion qui existe chez les gens quand on parle de privilège. Les gens ont l'impression, quand nous parlons de privilège, que les parlementaires ont des droits que les autres n'ont pas, ce qui les place en fait au-dessus des lois.

It is important for there to be a clear presentation of what we mean by "privileges." It is also important for our house to maintain control of its own affairs. This is key to understanding this issue. Our law clerk was to look into this matter and return with his remarks. Could we have his input into that subject?

**Mr. Audcent:** I do have in front of me a passage from the *Roberts* decision. The judge said:

It seems to me that I can conveniently address these issues by stating the following questions:

The second question is:

Is the Legislative Assembly's decision protected by privilege?

My response is that the Assembly's position is not protected by privilege. The Legislative Assembly has chosen to circumscribe its area of privilege by statute, specifically, by providing that the Conflict of Interest Commissioner shall be appointed for a term of four years removable only for cause or incapacity.

I digress to point out that this particular project says "good behaviour." which could be considered to be similar. That is the phrase I had in mind.

**Senator Joyal:** That illustrates the point. What must we understand as a House of Parliament, as a Senate, as an autonomous chamber? Section 18 of the Constitution states:

The privileges, immunities and powers to be held, enjoyed and exercised by the Senate and by the House of Commons, and by the members thereof respectively, shall be such as are from time to time defined by Act of the Parliament of Canada, but so that any Act of the Parliament of Canada defining such privileges, immunities, and powers shall not confer any privileges, immunities and powers exceeding those at the passing of such Act held, enjoyed and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, and by the members thereof.

Could you, for the benefit of our study, explain to us the meaning of privileges? What do we mean when we say the privilege of the Senate in the context of this proposed bill and in the context of the Constitution?

**Mr. Audcent:** The Constitution Act refers to your privileges, immunities and powers. There are two kinds. First, there are the privileges, immunities and powers of the House, which is the House of Commons and the Senate; and, second, there are the privileges, immunities and powers of the individual members. There are two categories.

It is interesting to note that, in Canada, each of our houses has the privileges, immunities and powers of the House of Commons of the United Kingdom. In other words, the Senate must not look

Il est donc important de dire clairement ce que nous entendons par «privilege parlementaire». Il est également important que notre Chambre garde le contrôle de ses propres affaires. Cela est essentiel pour comprendre le problème. Notre légiste devait examiner l'affaire et nous présenter des observations. Peut-il nous donner son point de vue sur le sujet?

**M. Audcent:** J'ai devant moi un extrait de la décision *Roberts*. Le juge a dit:

Je crois qu'il est commode d'aborder ce sujet en posant les questions suivantes:

La deuxième question que le juge pose est:

La décision de l'Assemblée législative est-elle protégée par le privilège parlementaire?

Ma réponse est que la décision de l'Assemblée n'est pas protégée par le privilège. L'Assemblée législative a choisi de circonscrire le champ de son privilège par voie législative et, plus précisément, en prévoyant que le commissaire aux conflits d'intérêts est nommé pour un mandat de quatre ans révocable uniquement pour un motif déterminé ou pour cause d'incapacité.

J'interromps cette citation pour mentionner que l'avant-projet de loi dit, à cet égard, «à titre inamovible», expression qui, à mon avis, est équivalente.

**Le sénateur Joyal:** Voilà qui illustre ce point. Que devons-nous comprendre, à titre de Sénat, de Chambre du Parlement ou de Chambre autonome? L'article 18 de la Loi constitutionnelle de 1867 est ainsi libellé:

Les privilèges, immunités et pouvoirs que posséderont et exerceront le Sénat et la Chambre des Communes et les membres de ces corps respectifs, seront ceux prescrits de temps à autre par loi du Parlement du Canada; mais de manière à ce qu'aucune loi du Parlement du Canada définissant tels privilèges, immunités et pouvoirs ne donnera aucuns privilèges, immunités ou pouvoirs excédant ceux qui, lors de la passation de la présente loi, sont possédés et exercés par la Chambre des Communes du Parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande et par les membres de cette Chambre.

Pouvez-vous, pour les besoins de notre étude, nous expliquer en quoi consistent ces privilèges? Qu'entendons-nous par privilèges du Sénat dans le contexte de l'avant-projet de loi et dans le contexte de la Constitution?

**M. Audcent:** La Loi constitutionnelle définit vos privilèges, immunités et pouvoirs. Il y en a deux catégories: d'abord, les privilèges, immunités et pouvoirs de la Chambre, c'est-à-dire la Chambre des communes et le Sénat; ensuite, ceux de chacun des membres.

Il est intéressant de noter qu'au Canada, chacune des deux Chambres possède les privilèges, immunités et pouvoirs de la Chambre des communes du Royaume-Uni. Autrement dit, le



to the House of Lords for its privileges, immunities and powers, it looks to their House of Commons.

The Constitution makes these privileges, immunities and powers constitutional. The court said that they are constitutional in *Donohoe*. The Constitution states that they are to be identified by the Parliament of Canada in statute law. The statute law repeats the Constitution, essentially. The Parliament of Canada Act has a provision that provides that the privileges, immunities and powers are to be the privileges, immunities and powers of the House of Commons of the United Kingdom.

The language is unfortunate. Often, when statutes are rewritten, we update the language because language changes. What we really mean by "privileges" are the rights of Parliament. In the 21st century, that is the language that we are used to dealing with. We speak about the rights of handicapped people, people's human rights and our democratic rights.

When you say "the rights of Parliament," you immediately understand that these are the powers and rights that you need to have in order to do your job properly, and it makes a lot of sense that you should have those. That is referred to as the test of necessity, and that is how they evolved. They evolved against a background of being compared to a test of necessity.

These are the rights that you need in order to function as parliamentarians, and if you do not have them, you may find it difficult to continue to function. It may affect your performance in one way or another if these rights begin to be absent.

The example that comes to my mind is your right of freedom of speech, which means that you can go into the chamber and say what you want to say without fear that you will be sued, because what you say cannot be questioned in any court or place outside of Parliament. The quality of your debate is ensured by the fact that you can speak without fear.

When we think of rights in those terms, you can see that something that sounds as old-fashioned as the word "privileges" is quite essential to the functioning of senators when we think of them as rights

**Senator Stratton:** I have a problem with the *Cogger* case in that Cogger was caught up under the definition of "fonctionnaire," and then later exonerated or forgiven. The courts are very activist and constantly change their interpretations of laws. Here, we want to define our rights and a code of ethics as carefully as possible. I would hate to think that, after we have done all this and achieved what we think is a pretty good solution, the courts will simply walk in, as they did with the definition of "fonctionnaire." As the interpretation of language changes, the courts may change their interpretation of our code of ethics. I know there are no absolute guarantees on this.

Sénat n'a pas à se reporter à la Chambre des lords pour la définition de ses privilèges, immunités et pouvoirs, qui sont plutôt ceux de la Chambre des communes.

Comme ils figurent dans la Loi constitutionnelle, ces privilèges, immunités et pouvoirs sont de nature constitutionnelle, ce qui a été confirmé par les tribunaux dans l'affaire *Donohoe*. La Constitution dit que ces privilèges, immunités et pouvoirs sont prescrits par loi du Parlement du Canada. Les textes législatifs en question reprennent essentiellement le texte de la Constitution. La Loi sur le Parlement du Canada prévoit que les privilèges, immunités et pouvoirs seront ceux de la Chambre des communes du Royaume-Uni.

Le choix des mots n'est pas toujours très heureux. Souvent, lorsque les lois sont remaniées, nous en actualisons la langue parce que la langue évolue. Ce que nous entendons en réalité par «privilèges», ce sont les droits du Parlement. C'est le mot que nous aurions utilisé si le texte avait été écrit au XXI<sup>e</sup> siècle. Nous parlons aujourd'hui des droits des personnes handicapées, des droits de la personne, de nos droits démocratiques, etc.

Quand on dit «des droits du Parlement», tout le monde comprend immédiatement qu'il s'agit des droits et des pouvoirs dont les parlementaires ont besoin pour s'acquitter adéquatement de leurs fonctions. Il est parfaitement raisonnable qu'ils en jouissent. Le caractère raisonnable des privilèges est déterminé au moyen de ce qu'on appelle le critère de nécessité. Les privilèges évoluent par comparaison à ce critère.

Ce sont donc les droits dont vous avez besoin pour faire votre travail de parlementaires. Si vous n'en jouissiez pas, vous trouveriez difficile de vous acquitter de vos fonctions. L'absence de ces droits aurait sûrement des répercussions sur votre rendement et votre façon de travailler.

L'exemple qui me vient à l'esprit est votre droit à la liberté de parole, qui vous permet, à la Chambre, de dire ce que vous voulez sans craindre d'être poursuivis, car ce que vous dites ne peut pas être contesté devant un tribunal ou à un autre endroit extérieur au Parlement. Le fait que vous puissiez parler sans crainte assure la qualité de votre débat.

Vous voyez donc que ce que désigne un terme désuet comme «privilèges» est en fait essentiel à l'exercice de vos fonctions, en qualité de sénateurs.

**Le sénateur Stratton:** L'affaire *Cogger* représente un problème pour moi parce que Cogger a été pris dans la définition de «fonctionnaire», puis a été par la suite exonéré. Les tribunaux sont très activistes, modifiant constamment l'interprétation des lois. Dans le cas présent, nous voulons définir nos droits et notre code de déontologie le plus soigneusement possible. Je trouve cependant odieux qu'après tout ce travail, quand nous aurons réussi à trouver une solution satisfaisante à notre avis, les tribunaux viendront tout changer, comme ils l'ont fait pour la définition de «fonctionnaire». Au fur et à mesure que l'interprétation de la langue change, les tribunaux pourraient modifier l'interprétation de notre code de déontologie. Je sais qu'il n'existe aucune garantie absolue à cet égard.



How does one overcome the unease that one will always have that the courts can decide to march in at any rate, saying they have the right to do so?

**Mr. Audcent:** Sometimes we look at the small problems and lose the big picture. The big picture is that we have a very good tradition of institutional comity in this country, in our system and in the United Kingdom from which we inherited our system. There is an enormous amount of respect between the judicial system for the independence of the legislature and the legislature for the independence of judicial system. That is the background against which we are looking at this.

The example of parliamentarians being assimilated into the words "official" or "fonctionnaire" is the exception to the rule. It happened and it is unfortunate. It goes back to an older decision, *Martineau*, which involved a member of the legislative council in the Province of Quebec. Later, there was the case of *Giguère*, who ended up not being convicted, but there was a reference that he, as a senator, was an official. Of course, it culminated in *Cogger*, who was actually convicted.

However, that is really an exception to the rule. We must realize that, generally speaking, the courts are respectful of the independence of Parliament and, generally speaking, Parliament is respectful of the independence of the courts.

**Senator Stratton:** I am still not comfortable about *Cogger*.

**Senator Joyal:** Do you share the opinion in the judgment of Justices Létourneau and Rothstein on the issue of the definition of privileges and the way the court intervened in that case?

**Mr. Audcent:** There is no doubt that the *Vaid* case is another challenge to Parliament. The holding that you could review every exercise of privilege to ensure that it was a correct exercise of privilege goes against 15 or 20 judicial decisions. I would have to count them up and see how many I could get for you. However, once again, it is the exception that makes the point. Institutional comity generally works and *Vaid* is the exception, so you now have two exceptions on the floor.

**Senator Joyal:** Exercising discipline in the Senate has been a privilege and responsibility of the Senate since 1867, and the court has to remain outside of that. That is the real definition.

We are now evaluating a proposed bill that would put aspects of that responsibility into the domain of the court. Because we would be legislating, we would be opening the door to the court. Our conscious decision must be, first, whether we want to do this and, second, whether it is essential for the purpose that we want to serve in having a code of ethics for members of the Senate. I believe that that is a very important decision on the basis that, if the Létourneau judgment of last November stands, as you said, the door is wide open for any court in the future to review any decision of the Senate pertaining to privileges. In the judgment of

Comment surmonter ce malaise qui existera toujours tant que les tribunaux peuvent décider d'intervenir à leur guise en affirmant qu'ils ont le droit de le faire?

**M. Audcent:** Il nous arrive de nous attarder aux détails et de perdre de vue le tableau d'ensemble. En réalité, nous avons une excellente tradition de courtoisie institutionnelle dans notre système, aussi bien au Canada qu'au Royaume-Uni dont nous avons emprunté les usages. Notre système judiciaire manifeste un respect considérable pour l'indépendance du législatif et, réciproquement, l'appareil législatif montre un respect considérable pour l'indépendance du judiciaire. C'est dans ce contexte que nous devons placer la situation actuelle.

L'exemple des parlementaires qui sont assimilés à des «fonctionnaires» constitue l'exception qui confirme la règle. Cela s'est produit, et c'est très malheureux. Cet exemple remonte à une décision plus ancienne, dans l'affaire *Martineau*, qui mettait en cause un membre du Conseil législatif de la province de Québec. Plus tard, nous avons eu l'affaire *Giguère*. Même s'il n'a pas été condamné, le sénateur *Giguère* a été assimilé à un fonctionnaire. Ensuite, nous avons eu *Cogger* qui, lui, a été condamné.

Toutefois, c'est vraiment l'exception qui confirme la règle. Nous devons nous rendre compte que, d'une façon générale, les tribunaux respectent l'indépendance du Parlement et le Parlement respecte l'indépendance des tribunaux.

**Le sénateur Stratton:** Je ne suis toujours pas à l'aise quand je pense à *Cogger*.

**Le sénateur Joyal:** Partagez-vous l'avis des juges Létourneau et Rothstein sur la définition des privilèges et acceptez-vous la façon dont la cour est intervenue dans ce cas?

**M. Audcent:** Il n'y a pas de doute que l'affaire *Vaid* représente un autre défi pour le Parlement. Soutenir qu'il est loisible à un tribunal de contrôler l'exercice du privilège pour en vérifier le bien-fondé est contraire aux principes établis dans 15 ou 20 décisions judiciaires. Il faudra que je les compte et que je vois combien je peux vous en procurer. Une fois de plus, cependant, c'est l'exception qui confirme la règle. La courtoisie institutionnelle existe bel et bien, en dépit de la décision *Vaid*. Nous avons donc deux exceptions.

**Le sénateur Joyal:** La prise de sanctions disciplinaires est le privilège et la responsabilité du Sénat depuis 1867. Les tribunaux doivent être maintenus à l'écart. Voilà la vraie définition.

Nous examinons actuellement un avant-projet de loi qui placera certains aspects de cette responsabilité dans le champ de compétence des tribunaux. En inscrivant des dispositions dans une loi, nous ouvrons la porte aux tribunaux. Nous devons décider d'abord, si nous voulons vraiment agir ainsi et ensuite, si cela est essentiel pour établir un code de déontologie destiné aux membres du Sénat. Je crois que cette décision est très importante car, sur la base du jugement Létourneau de novembre dernier comme vous l'avez dit, les tribunaux auront le champ libre à l'avenir s'ils veulent contrôler une décision du Sénat relative aux

Justice Létourneau, it was not even a statute at stake but rather an administrative decision taken by the Speaker.

Therefore, in the context of a statute, the court will not reserve its role, even though we know that traditionally they want to remain distanced from parliamentary business. The court stated very clearly in *Harvey v. the Attorney General of Canada* in 1996 that they will review the Charter in relation to parliamentary privileges. In that case, the justices stated very clearly that not only will they review whether there is privilege but also the way the privilege has been exercised. They went a step further.

That is the law of the land. This is a ruling of the Court of Appeal of the Federal Court, made after the draft bill was proposed. We cannot ignore what our own court has stated. This is not a small division of a province somewhere, so we must take that into account, and I think the opinion you are giving us on what regime we want and whether we want to open the door to court review is very important.

**Senator Andreychuk:** The trend of the court's intrusion, if my colleagues are correct, or the court's appropriate assessment of the parliamentary process, has already happened and appears to be happening with the Charter coming into place and many other things. If we go to a specific statute, will we exacerbate that position? In other words, is it a trend that is a problem and we are making it worse, or has the trend that we are talking about nothing to do with this and it is that the act itself is the problem?

**Mr. Audcent:** I really like the language that you have used, senator.

There is a natural trend, which is that the courts view things from the court's perspective. Their perspective is always: How can we help?

The Supreme Court of Canada has not spoken in *Vaid* yet. We have to wait and see whether the Supreme Court of Canada respects the line.

Ultimately, it is an issue of institutional comity. If the court wants to interpret, I suppose it can. If it wants to make declarations, it can. If it starts issuing orders, the Houses can start disobeying them. You would then have a real constitutional problem because where is the power of the Supreme Court to make this house do something?

**Senator Andreychuk:** We had a round-table discussion in the Human Rights Committee with the former Chief Justice. We were talking, of course, about the Charter of Rights and Freedoms. In a question I put to him I said that I thought parliamentarians were commenting entirely too often on judgments and offering opinions on whether they were right or wrong. I suggested that, at times, these comments were being made not at the appropriate

privileges. Dans le jugement du juge Létourneau, ce n'était même pas une loi qui était en cause, c'était une décision administrative du Président.

Par conséquent, dans le contexte d'une loi, la cour ne limitera pas son rôle, même si nous savons que, traditionnellement, l'appareil judiciaire préfère rester à l'écart des affaires parlementaires. Dans l'affaire *Harvey c. le Procureur général du Canada*, la cour a dit très clairement qu'elle est habilitée à examiner les privilèges parlementaires dans le contexte de la Charte. Les juges ont ajouté qu'ils peuvent non seulement déterminer s'il y a un privilège, mais aussi examiner la façon dont le privilège a été exercé. Ils sont donc allés plus loin.

Ce jugement est officiel. Il a été prononcé par la Cour d'appel fédérale après le dépôt de l'avant-projet de loi. Nous ne pouvons pas en faire abstraction. Il ne s'agit pas de la décision d'un petit tribunal provincial. Nous devons donc en tenir compte. Voilà pourquoi je crois que l'opinion que vous nous donnez sur le régime à adopter et sur l'opportunité d'ouvrir la porte aux tribunaux est très importante.

**Le sénateur Andreychuk:** La tendance des tribunaux — qu'elle soit interventionniste, si mes collègues ont raison, ou qu'elle représente une évaluation adéquate du processus parlementaire — se manifeste déjà avec la mise en place des principes de la Charte et bien d'autres facteurs. Si nous décidons d'adopter un projet de loi, est-ce que cette tendance va s'aggraver? Autrement dit, sommes-nous en présence d'une tendance que le projet de loi va aggraver ou bien est-ce que la tendance n'a rien à avoir avec cela, tout le problème résidant dans le projet de loi lui-même?

**M. Audcent:** J'aime bien votre façon d'envisager les choses, sénateur.

Il y a une tendance naturelle: les tribunaux voient les choses dans leur propre perspective, qui revient à demander: de quelle façon pouvons-nous prêter notre concours?

La Cour suprême du Canada ne s'est pas encore prononcée dans l'affaire *Vaid*. Nous allons devoir attendre pour déterminer si elle respectera la séparation des pouvoirs.

En définitive, c'est, comme je l'ai dit, une affaire de courtoisie institutionnelle. Si les tribunaux veulent interpréter, je suppose qu'ils le feront. S'ils souhaitent faire des déclarations, encore une fois, ils peuvent le faire. Par contre, si les tribunaux veulent commencer à donner des ordres, les Chambres pourront commencer à ne pas en tenir compte. Nous aurions alors un vrai problème constitutionnel car je ne vois vraiment pas où la Cour suprême irait chercher les pouvoirs nécessaires pour imposer sa volonté au Sénat.

**Le sénateur Andreychuk:** Nous avons tenu une table ronde avec l'ancien juge en chef au comité des droits de la personne. Bien sûr, nous avons parlé de la Charte des droits et libertés. Dans l'une de mes questions, j'ai dit au juge qu'à mon avis, les parlementaires commentaient à mon avis un peu trop souvent les jugements et se prononçaient sur leur bien-fondé. J'ai ajouté qu'à certaines occasions, ces commentaires n'arrivaient pas au bon moment et



moments. I said that Parliament was more open to scrutinizing and criticizing the Supreme Court as opposed to supporting the independence of the court. He agreed that there was entirely too much dialogue going on.

When I used the term “trend,” it seems to me we that, as parliamentarians, we have not always been as cautious in supporting the independence of the judiciary, not as an institution of Parliament, but individual parliamentarians, which has, I think, extended a corresponding invitation to the judiciary to comment on us.

**Mr. Audcent:** I find that parliamentarians are very respectful of the court process in the *sub judice* role. When matters are in the process of being decided, parliamentarians are wary of saying anything publicly. Once the decision is rendered, it is the new state of the law. The role of parliamentarians is to look at the state of the law and see if it needs changing.

Parliamentarians are very respectful of courts through the *sub judice* rule while the decision-making process is ongoing.

**Senator Andreychuk:** Is that your opinion about senators or Parliament in general?

**Mr. Audcent:** It is my opinion about Parliament in general, from reading the newspapers. Obviously, I know this house a lot better than the other House. However, I do not think there have been too many instances where we have interfered in the court process.

**The Chairman:** Mr. Audcent, I have some concern when you say that our privileges are based on the House of Commons in Great Britain. Even before Confederation, the privileges of the House of Commons in Great Britain were questioned before the courts. The first occurred, I believe, in 1834 in *Stockdale v. Hansard*. The courts refused to accept that either House, by resolution, could determine the legal effects of its privileges. Never since that case has the House of Commons refused to admit the jurisdiction of the courts when matters of privilege arise in the course of court proceedings.

I have a quote from the report of the committee in Great Britain. I will copy it and send it to members of the committee. I think this is quite important, if we really do base our definition of rights and privileges on the House of Commons in England.

**Mr. Audcent:** Yes, Madam Chair, we do. It is in the Constitution and in the Parliament of Canada Act that the privileges of the Senate are referable to the privileges of the U.K. House of Commons. In the 19th century there was a dialogue and debate between the courts and the Houses as to the appropriate roles for each. It is clear that the courts take notice of parliamentary privilege. The courts feel that the Houses cannot, by their own act, extend their privilege. The courts feel that it is their right to say what the limits of privilege are.

que le Parlement semblait plus enclin à critiquer la Cour suprême qu'à appuyer son indépendance. Il a convenu qu'il y avait actuellement beaucoup trop de commentaires des deux côtés.

Quand j'ai utilisé le mot «tendance», je voulais dire qu'en qualité de parlementaires — non pas comme institution, mais comme membres individuels —, nous n'avons pas toujours été assez prudents pour appuyer l'indépendance du judiciaire. Cela a pu inciter les juges à agir de la même façon à notre égard.

**M. Audcent:** Je trouve que les parlementaires sont très respectueux du processus judiciaire, surtout en ce qui concerne la convention *sub judice* relative aux affaires en instance. Quand des procédures sont en cours, les parlementaires prennent garde à ne rien dire en public. Une fois la décision rendue, elle représente la nouvelle interprétation de la loi. Le rôle des parlementaires consiste à examiner cette interprétation pour déterminer s'il est nécessaire de la modifier.

Les parlementaires sont très respectueux des tribunaux quand il y a des affaires en cours

**Le sénateur Andreychuk:** Est-ce que cet avis concerne les sénateurs ou s'étend à l'ensemble du Parlement?

**M. Audcent:** C'est mon avis au sujet du Parlement général, avis qui se base sur la lecture des journaux. Bien entendu, je connais le Sénat bien mieux que l'autre Chambre. Toutefois, je ne crois pas qu'il y ait beaucoup de cas où nous sommes intervenus dans le processus judiciaire.

**La présidente:** Monsieur Audcent, je suis un peu inquiète quand vous dites que nos privilèges se basent sur ceux des Communes britanniques. Même avant la Confédération, les privilèges de la Chambre des communes du Royaume-Uni étaient contestés devant les tribunaux. Je crois que cela est arrivé pour la première fois en 1834, dans l'affaire *Stockdale c. Hansard*. Les tribunaux ont refusé d'accepter que l'une ou l'autre des deux Chambres puisse, par résolution, déterminer les effets juridiques de ses privilèges. Depuis cette décision, la Chambre des communes n'a jamais refusé d'admettre la compétence des tribunaux quand des questions de privilèges sont soulevées devant eux.

J'ai ici une citation provenant d'un rapport de comité du Royaume-Uni. Je vais en faire des copies que j'enverrai aux membres du comité. Je crois que cela est très important si nous devons baser notre définition des droits et privilèges sur celle des Communes britanniques.

**M. Audcent:** Oui, madame la présidente, c'est bien le cas. D'après la Constitution et la Loi sur le Parlement du Canada, les privilèges du Sénat sont définis par rapport à ceux des Communes britanniques. Au XIX<sup>e</sup> siècle, il y a eu un débat entre les tribunaux et les Chambres sur les rôles respectifs des uns et des autres. Il est clair que les tribunaux tiennent compte du privilège parlementaire, mais ils considèrent que les Chambres ne peuvent pas, de leur propre initiative, étendre ce privilège, estimant qu'ils ont le droit d'en définir les limites.



However, within the limits of privilege, the tradition has always been that the Houses act in an unreviewed capacity; that the Houses are masters in their own house and, if something is privileged, it is not subject to review.

The *Vaid* case says an exercise of privilege can now be reviewed, which is the danger of that case.

**Senator Joyal:** Are you suggesting to us that we should appeal the *Vaid* case?

**Mr. Audcent:** Honourable senators, I will let the appropriate and ordinary channels in this house make those decisions.

**Senator Joyal:** Yes, but you are our legal adviser. You are an officer of the Senate and I am a senator. If I were to ask your advice about whether to appeal the *Vaid* decision, would you advise me to do so? I know the process very well, but you are our adviser.

**Mr. Audcent:** Senator, if you do not mind, I would like to advise the parties who will be making that decision on that issue.

**The Chairman:** Before we rise I would like to point out that some of the senators here may have been left with a mistaken impression, Mr. Audcent, when you said that senators can accept gifts and, if they are valued at more than \$250, then they must be publicly disclosed. I believe the code says quite clearly that senators cannot accept gifts that are connected with holding the office of a senator. They can only accept protocol gifts. If those protocol gifts are valued at more than \$250, then they must be disclosed.

The committee adjourned.

Toutefois, dans les limites du privilège parlementaire, la tradition veut que les Chambres agissent sans être soumises à un contrôle quelconque, qu'elles soient maîtres de leurs propres affaires et qu'elles puissent se prononcer, sans être susceptibles de contrôle judiciaire, sur toute question soumise au privilège parlementaire.

Selon la décision prise dans l'affaire *Vaid*, l'exercice du privilège est maintenant susceptible de contrôle judiciaire. C'est le danger que comporte cette décision.

**Le sénateur Joyal:** Dites-vous que nous devrions interjeter appel de la décision rendue dans l'affaire *Vaid*?

**M. Audcent:** Honorables sénateurs, je préfère laisser aux autorités compétentes de cette Chambre le soin de prendre cette décision.

**Le sénateur Joyal:** Oui, mais vous êtes notre conseiller juridique. Vous êtes fonctionnaire du Sénat, et je suis sénateur. Si je vous demande votre avis sur l'opportunité de faire appel de la décision *Vaid*, qu'allez-vous me conseiller de faire? Je connais bien le processus, mais vous êtes notre conseiller.

**M. Audcent:** Sénateur, si vous le voulez bien, j'aimerais avoir la possibilité de conseiller les parties chargées de prendre la décision à cet égard.

**La présidente:** Avant de lever la séance, je voudrais signaler que certains sénateurs pourraient avoir une fausse impression parce que M. Audcent a laissé entendre que les sénateurs peuvent accepter des cadeaux, mais qu'ils doivent les déclarer s'ils ont une valeur de plus de 250 \$. Je crois que le code dit clairement que les sénateurs ne peuvent accepter aucun cadeau relié à l'exercice de leurs fonctions officielles. Ils ne peuvent accepter que des cadeaux protocolaires, mais quand ceux-ci ont une valeur supérieure à 250 \$, ils doivent les déclarer.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

#### WITNESSES

*From Industry Canada:*

Howard Wilson, Ethics Counsellor.

*From the Privy Council Office:*

Kathy O'Hara, Deputy Secretary to the Cabinet;  
Linda Gobeil, Assistant Secretary to the Cabinet;  
Mitch Bloom, Privy Council Officer, Machinery of Government;  
Ron Wall, Director, Parliamentary Operations.

*From the Senate of Canada:*

Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

#### TÉMOINS

*D'Industrie Canada:*

Howard Wilson, conseiller en éthique.

*Du Bureau du conseil privé:*

Kathy O'Hara, sous-secrétaire du Cabinet;  
Linda Gobeil, secrétaire adjointe du Cabinet;  
Mitch Bloom, agent du Conseil privé, Appareil gouvernement  
Ron Wall, directeur, Relations parlementaires.

*Du Sénat du Canada:*

Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire.

C29  
R75

Government  
Library



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing Committee on*

*Délibérations du Comité  
permanent du*

# Rules, Procedures and the Rights of Parliament

# Règlement, de la procédure et des droits du Parlement

*Chair:*

The Honourable LORNA MILNE

*Présidente:*

L'honorable LORNA MILNE

Tuesday, February 25, 2003

Le mardi 25 février 2003

Issue No. 7

Fourth meeting on:  
Code of Conduct

Fascicule n° 7

Quatrième réunion concernant:  
Le Code de déontologie

WITNESSES  
(See back cover)

TÉMOINS  
(Voir à l'endos)





THE STANDING COMMITTEE ON RULES,  
PROCEDURES AND THE RIGHTS OF PARLIAMENT

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

- |   |                   |
|---|-------------------|
| * Carstairs, P.C.<br>(or Robichaud, P.C.) | Murray, P.C.      |
| Di Nino                                   | Pépin             |
| Fraser                                    | Ringuette-Maltais |
| Grafstein                                 | Robertson         |
| Hubley                                    | Rompkey, P.C.     |
| Joyal, P.C.                               | Smith, P.C.       |
| * Lynch-Staunton<br>(or Kinsella)         | Stratton          |
|   | Wiebe             |

*\*Ex Officio Members*

(*Quorum 4*)

LE COMITÉ PERMANENT DU RÈGLEMENT, DE LA  
PROCÉDURE ET DES DROITS DU PARLEMENT

*Présidente:* L'honorable Lorna Milne

*Vice-présidente:* L'honorable Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

- |   |                   |
|---|-------------------|
| * Carstairs, c.p.<br>(ou Robichaud, c.p.) | Murray, c.p.      |
| Di Nino                                   | Pépin             |
| Fraser                                    | Ringuette-Maltais |
| Grafstein                                 | Robertson         |
| Hubley                                    | Rompkey, c.p.     |
| Joyal, c.p.                               | Smith, c.p.       |
| * Lynch-Staunton<br>(ou Kinsella)         | Stratton          |
|   | Wiebe             |

*\* Membres d'office*

(*Quorum 4*)

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, February 25, 2003  
(17)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 9:42 a.m. this day, in room 160-S Center Block, the chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Di Nino, Grafstein, Joyal, P.C., Milne, Pépin, Ringuette-Maltais, Rompkey, P.C., Smith, P.C., Stratton (10).

*Other senators present:* The Honourable Senators Bacon, Maheu, Sparrow (3).

*In attendance:* Charles Robert, Principal Clerk of Procedure; From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson and Margie Young.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 4, 2003, the committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C., that the documents entitled: "Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence" and "Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report", tabled in the Senate on October 23, 2002. (*For complete text of Order of Reference see Proceedings of the Committee.*)

## WITNESSES:

*From Democracy Watch:*

Duff Conacher, Coordinator; Chairperson of the Canadian Community Reinvestment Coalition.

*From the Parliamentary Spouses Association:*

Mary Anne Silverthorn Finlay, President;

Susan Simms, Administrative and Logistics Officer;

Dr. Neville Poy.

Mr. Conacher made a presentation and answered questions

At 10:45 a.m., the committee suspended

At 10:47 a.m., the committee resumed its hearings

Ms. Silverthorn Finlay made a presentation and, with Dr. Poy and Ms. Simms, answered questions

At 11:34 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

## ATTEST:

*Le greffier du comité,*

Blair Armitage

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 25 février 2003  
(17)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 9 h 42, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Di Nino, Grafstein, Joyal, c.p., Milne, Pépin, Ringuette-Maltais, Rompkey, c.p., Smith, c.p. et Stratton (10).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Bacon, Maheu, Sparrow (3).

*Également présents:* Charles Robert, greffier principal, procédure; de la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement, Jamie Robertson et Margie Young.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 4 février 2003, le comité procède à l'étude de la motion de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., appuyé par l'honorable sénateur Carstairs, c.p., des documents intitulés «Proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et d'autres lois en conséquence» et «Proposition de modification du règlement du Sénat et du règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997», déposé au Sénat le 23 octobre 2002. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir les délibérations du comité.*)

## TÉMOINS:

*De Democracy Watch:*

Duff Conacher, coordinateur, président de la Coalition canadienne pour le réinvestissement communautaire.

*De l'Association des conjoints parlementaires:*

Mary Anne Silverthorn Finlay, présidente;

Susan Simms, agente d'administration et de la logistique;

M. Neville Poy.

M. Conacher a fait une déclaration et répond aux questions.

À 10 h 45 le comité suspend ses travaux.

À 10 h 47 le comité reprend ses travaux.

Mme Silverthorn Finlay fait un exposé et, avec l'aide de M. Poy et Mme Simms répond aux questions.

À 11 h 34, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

## ATTESTÉ:

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, February 25, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 9:42 a.m. to examine proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other acts as a consequence and proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report, tabled in the Senate on October 23, 2002.

**Senator Lorna Milne** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** This is our fourth meeting on the ethics package tabled by the government last fall. The package is based on work done by Senator Oliver, who, with Mr. Peter Milliken, co-chaired a joint committee on a code of conduct, which reported in 1997. Before us today is Mr. Conacher, Coordinator, Democracy Watch. Later, we will be hearing from the Parliamentary Spouses Association and their president, Ms. Silverthorn Finlay. Ms. Simms and Dr. Poy, who is the husband of one of our colleagues, Senator Poy, will join her.

**Mr. Duff Conacher, Coordinator, Democracy Watch:** Honourable senators, Democracy Watch is an independent non-profit, non-partisan, citizen organization and the leading advocacy group in Canada on the issues of democratic reform, government accountability and corporate responsibility.

I am here today representing the Government Ethics Coalition which is a coalition of 32 groups from across Canada. I believe you have in front of you or will soon receive the list of member groups, which includes 12 national groups and 20 located in six provinces and the Northwest Territories.

The coalition has, for the past few years, been active on this issue. Democracy Watch has been active on the issue of government ethics since the spring of 1994, a few months after we were first established.

I testified here in 1995, before the joint committee of the Senate and the House of Commons, which drafted the code. I am happy to be back again, hoping this time that the code will not die on the Order Paper but, instead, be implemented.

I welcome the opportunity in particular because you have the proposed new ethics rules and ethics enforcement system before you in pre-bill form. The government has indicated that they are open to changing the code and the proposed enforcement system.

Having already testified before the House committee, I know that the members of that committee have stated to their colleagues they are in favour of having a code and of having

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 25 février 2003

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 9 h 42 pour examiner la proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence et la proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en œuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997, déposées au Sénat le 23 octobre 2002.

**Le sénateur Lorna Milne** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** C'est la quatrième fois que nous nous réunissons à propos du programme d'éthique déposé par le gouvernement l'automne dernier. Le programme repose sur les travaux effectués par le sénateur Oliver qui, de concert avec M. Peter Milliken, a coprésidé un comité mixte sur un code de conduite, dont le rapport a été déposé en 1997. Aujourd'hui, nous avons avec nous M. Conacher, coordonnateur, Démocratie en surveillance. Plus tard, nous entendrons l'Association des conjoints des parlementaires et sa présidente, Mme Silverthorn Finlay. Mme Simms et le Dr Poy, qui est le mari de l'une de nos collègues, le sénateur Poy, se joindront à elle.

**M. Duff Conacher, coordonnateur, Démocratie en surveillance:** Honorables sénateurs, Démocratie en surveillance est une organisation civique indépendante, non partisane et sans but lucratif doublée d'un groupe de défense des intérêts de premier plan au Canada intervenant dans le domaine de la réforme démocratique, de l'imputabilité du gouvernement et de la responsabilité des entreprises.

Je suis ici aujourd'hui à titre de représentant de la Government Ethics Coalition, regroupement de 32 groupes des quatre coins du Canada. Je pense que vous avez sous les yeux ou que vous recevrez sous peu la liste des groupes qui en font partie, soit 12 groupes nationaux et 20 groupes répartis dans six provinces et les Territoires du Nord-Ouest.

Depuis quelques années, la coalition participe activement à ce dossier. Démocratie en surveillance s'intéresse à la question de l'éthique gouvernementale depuis le printemps 1994, soit quelques mois à peine après sa création.

En 1995, j'ai comparu ici devant le comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes à l'origine du code. Je suis heureux d'être de retour, et j'espère que cette fois le code, au lieu de mourir au feuillet, sera mis en œuvre.

Je suis particulièrement heureux de l'occasion qui m'est donnée parce que vous avez devant vous les nouvelles règles d'éthique et le système d'application de l'éthique proposés sous forme d'avant-projet de loi. Le gouvernement s'est dit prêt à modifier le code et le régime d'application proposé.

Ayant déjà témoigné devant le comité de la Chambre, je sais que les membres du comité ont dit à leurs collègues être en faveur de l'adoption d'un code et d'un mécanisme indépendant



independent enforcement of the code. They were continuing to examine several other issues at their hearings that ended a couple of weeks ago.

Over the past decade, Canadians have shown clearly that they want ethics rules for MPs and senators. In fact, in every poll that has been taken, at least 80 per cent of Canadians want strong ethics rules.

These rules are clearly needed to meet the expectations of Canadians for greater accountability for all members of Parliament. In May of 2002, the Liberals' own polling firm reported that 40 per cent of Canadians believe that the federal government is corrupt. It is definitely a perception problem and a great way to solve the perception problem is to have an effective accountability system.

In fact, the Supreme Court of Canada, in the *Hinchey* case in 1996 concerning a public servant accused of an ethical breach, stated:

... given the heavy trust and responsibility taken on by the holding of a public office or employ, it is appropriate that government officials are correspondingly held to codes of conduct which, for an ordinary person, would be quite severe.

The Supreme Court of Canada has as well has articulated that such codes are needed and, even if MPs and senators view them as being severe, they are appropriate.

At paragraph 14 of that same case, the majority wrote:

It is hardly necessary for me to expand on the importance of having a government which demonstrates integrity. Suffice it to say that our democratic system would have great difficulty functioning efficiently if its integrity was constantly in question.

Having an independent enforcement system will end many of the question that now hang over politicians when allegations are made about violations of codes of conduct. Those allegations hang over MPs and senators currently, because there is no independent investigation that can be conducted of those allegations. The current system has been revealed to be so entirely biased that it is clear that, when the current ethics counsellor supposedly clears an MP, a minister or a senator of a conflict, it is only the ethics counsellor and the MP or senator who believes that they have been actually cleared, while the rest of Canada continues to disbelieve those findings.

Overall, the Government Ethics Coalition does not have any problem with the proposed ethics rules. However, we do believe that, in order to have an open and effective government ethics system, key loopholes and gaps in the proposed ethics enforcement system must be closed for the following changes and new measures.

d'application du code. À l'occasion des audiences qui ont pris fin il y a deux ou trois semaines, ils poursuivaient l'étude de quelques autres enjeux.

Au cours de la dernière décennie, les Canadiens ont indiqué clairement qu'ils tiennent à ce que leurs députés et leurs sénateurs soient assujettis à des règles d'éthique. En fait, dans tous les sondages qui ont été effectués, au moins 80 pour 100 des Canadiens se sont prononcés en faveur de règles d'éthique rigoureuses.

On doit se doter de telles règles pour répondre aux attentes des Canadiens qui tiennent à ce que les parlementaires aient davantage de comptes à rendre. En mai 2002, le sondeur du Parti libéral a lui-même indiqué que 40 pour 100 des Canadiens sont d'avis que le gouvernement fédéral est corrompu. Il s'agit assurément d'un problème de perception, et la mise en place d'un régime d'imputabilité efficace constituerait un excellent moyen de le régler.

En fait, la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Hinchey* de 1996 concernant un fonctionnaire accusé d'avoir manqué aux règles de l'éthique, a déclaré:

«Compte tenu de la confiance et des lourdes responsabilités qui se rattachent aux charges publiques, il est normal que les fonctionnaires du gouvernement doivent se conformer à des codes d'éthique qui, pour un simple citoyen, seraient très sévères.

La Cour suprême du Canada a également affirmé que de tels codes sont nécessaires et que, même si les députés et les sénateurs les considèrent comme sévères, ils n'en sont pas moins appropriés.

Au paragraphe 14 du même arrêt, la majorité écrit:

Il n'est guère nécessaire d'insister sur la nécessité d'avoir un gouvernement qui fasse preuve d'intégrité. Il suffit de dire qu'il serait très difficile pour notre régime démocratique de fonctionner efficacement si son intégrité était constamment remise en question.

La mise en place d'un régime d'application indépendant répondra à bon nombre de questions posées au sujet des politiciens en cas d'allégations de non-respect des codes de conduite. À l'heure actuelle, des députés et des sénateurs font l'objet de telles allégations parce qu'il n'y a pas de mécanisme indépendant qui permette de faire enquête. Le régime actuel s'est montré si parfaitement partial que, lorsque le conseiller en éthique innocente un député, un ministre ou un sénateur accusé de conflits d'intérêts, il n'y a actuellement, c'est certain, que le conseiller en éthique et le député ou le sénateur concerné qui croient avoir reçu l'absolution, tandis que le reste des Canadiens refuse de prêter foi à ces conclusions.

Dans l'ensemble, les règles d'éthique proposées ne posent pas de problème à la coalition. Cependant, nous pensons que la mise en place d'un régime d'éthique gouvernementale ouvert et efficace exige que l'on ferme les échappatoires et les lacunes dans le régime d'application des règles d'éthique proposé pour les nouvelles mesures et les changements suivants.

First, the appointment of the proposed ethics commissioner must require the approval of opposition parties, instead of, as proposed, approval by the ruling party only.

In addition, we believe it should be an approval that goes through the Senate, because this ethics commissioner will be watching over all MPs and senators. As a result, there should be some say by all MPs and senators in the appointment process.

Second, anyone, instead of just parliamentarians as proposed, must have the right to file a complaint with the ethics commissioner. There has been a right to file complaints with the Ethics Counsellor over the past nine years or so. Our organization is the only non-parliamentarian that has filed complaints. We have only filed 12, so there is no evidence that there would be a flood of complaints. As well, there would need to be a measure that would discourage anyone in the public from filing an inaccurate complaint, because any complaint alleging a violation of an ethics code is immediately slanderous. If it is inaccurate, that person would be subject to a libel lawsuit. We believe that is an effective check on the public filing frivolous or vexatious complaints.

A third gap we see in the proposed system is that, as proposed, the ethics commissioner would keep secret advisory opinions and some rulings. We believe that all advisory opinions and rulings by the ethics commissioner must be made public. This is essential in order to build up a body of standards and interpretations of the rules. There is no need to identify the politician who asks for an advisory opinion, as long as he or she asks for it before doing something, not after the fact. The advisory opinion, however, could indicate that a parliamentarian asked for an advisory opinion on a certain situation, was advised of the rules that apply and was furnished with an interpretation of the rules. This would all come from the ethics commissioner.

As well, all rulings of investigations must be public. As currently proposed, there is one situation in which a ruling would be kept private. That would be when a parliamentarian has violated the code but has agreed to some sort of solution, mitigation or penalty. If there is a violation, then the violation should be made public, whether or not the parliamentarian has agreed to some sort of mitigation.

That is essential to have an effective system. As has been shown with the current Ethics Counsellor, secret rulings are not an effective way of setting ethics standards that will apply across the board; nor are they an effective way of holding someone accountable who has broken the code.

We also believe that the ethics commissioner, in addition to what is proposed, must be empowered to issue public advisory opinions and investigate alleged violations of ethics rules by

Premièrement, la nomination du commissaire à l'éthique proposé doit être approuvée par les partis d'opposition et non uniquement, comme on le propose maintenant, par le parti au pouvoir.

En outre, nous sommes d'avis que le Sénat devrait aussi donner son approbation puisque le commissaire en question aura compétence sur tous les députés et les sénateurs. Ainsi, l'ensemble des députés et des sénateurs devrait avoir leur mot à dire dans le cadre du processus de nomination.

Deuxièmement, tout le monde devrait pouvoir déposer une plainte devant le commissaire à l'éthique, et non les seuls parlementaires. Depuis environ neuf ans, les Canadiens ont le droit de porter plainte devant le conseiller en éthique. Or, notre organisation est la seule organisation non parlementaire à l'avoir fait. Nous n'en avons déposé que 12. Rien ne prouve donc qu'on assisterait à un déluge de plaintes. De même, il faudrait prendre des mesures pour dissuader quiconque de déposer une plainte fondée sur des faits inexacts, toute allégation de non-respect du code d'éthique étant immédiatement diffamatoire. Si les faits sont inexacts, l'auteur de la plainte serait sujet à une action en libelle. Nous pensons qu'il s'agit d'un contrepoids efficace au dépôt de plaintes frivoles ou vexatoires de la part du public.

Nous détectons un troisième trou dans le régime proposé: selon la proposition, le commissaire à l'éthique garderait secrets un certain nombre de ses avis consultatifs et de ses décisions. Nous pensons que les décisions et les avis consultatifs du commissaire à l'éthique doivent être rendus publics. Ce n'est qu'à cette condition qu'on pourra constituer une sorte de jurisprudence à propos des normes et des interprétations des règles. Rien ne sert de donner le nom du politicien qui demande un avis consultatif, à condition qu'il en fasse la demande avant d'intervenir, et non après coup. Dans l'avis consultatif, on pourrait toutefois préciser qu'un parlementaire a présenté une demande d'avis consultatif à propos d'une situation donnée, qu'il a été informé des règles applicables et qu'on lui a fourni une interprétation des règles en question. Tout cela pourrait venir du commissaire à l'éthique.

De la même façon, les décisions prises au terme des enquêtes doivent être publiques. Selon la proposition actuelle, les décisions seraient tenues confidentielles dans un cas particulier, c'est-à-dire lorsqu'un parlementaire a contrevenu au code, mais a accepté une forme ou une autre de solution, de mesures d'atténuation ou de sanctions. Les cas de non-respect du code devraient être rendus publics, que le parlementaire concerné ait ou non consenti à la forme de mesures d'atténuation.

Un tel mécanisme est essentiel à l'établissement d'un régime efficace. Comme l'a montré le conseiller en éthique actuel, les décisions secrètes ne sont pas un moyen efficace de fixer des normes éthiques applicables tous azimuts; ce n'est pas non plus une bonne façon d'obliger une personne qui a contrevenu au code à prendre ses responsabilités.

Nous croyons également que le commissaire à l'éthique; outre ce qui est proposé, doit être habilité à émettre des avis consultatifs publics et à faire enquête en cas d'allégation de non-respect des règles de l'éthique par des lobbyistes. Selon la proposition



lobbyists. What is currently proposed is that the Registrar of Lobbyists will replace the Ethics Counsellor as the enforcer of the Lobbyists' Code of Conduct. This does not make sense.

The Lobbyists' Code of Conduct contains rule 8, which states that a lobbyist cannot do anything that puts a politician, MP, senator or minister in a conflict of interest. If a complaint is filed with the registrar, he or she will investigate whether the lobbyist has put the politician in a conflict of interest. The ethics commissioner will investigate whether the politician is in a conflict of interest. What if they rule in opposite ways? What if the Registrar of Lobbyists finds that the minister is in conflict, but the ethics commissioner finds that there was no conflict? You will have conflicting rulings and an irresolvable situation.

There is no reason that we can see why the ethics commissioner should not be given the power to watch over lobbyists and enforce the Lobbyists' Code of Conduct. You will have consistency in rulings and consistent standards will be applied. The wording of much of the rules in the Lobbyists' Code of Conduct and in the proposed ethics code is similar. You will end up with conflicting rulings if you have two different people ruling on these codes.

Similarly, we believe it is high time for public servants to have an independent ethics watchdog. The proposal is to create a new ethics commissioner's office. We believe also that the ethics commissioner should be given oversight over public servants. They do have ethics rules, but they are enforced internally — and not effectively, as a result. There are secret rulings; there are negotiations; and there is no light shone on what public servants are doing. If all members of Parliament are going to have an ethics code and independent ethics enforcement, so should public servants, given that they are very much involved in the day-to-day operations of government.

We also believe that the ethics commissioner should be given the power to protect public servant whistle-blowers; and that the current Public Service Integrity Office should be folded into this new office of the ethics commissioner. The current Public Service Integrity Officer can only make rulings in secret and lacks key powers to enforce rulings. We believe it would be much more effective to fold that office into the new ethics commissioner's office.

We also believe the penalties, as proposed — which would be possible dismissal from cabinet, or censure, or possible dismissal from Parliament — are not enough. Essentially, they are left to other parliamentarians to enforce. That means that

actuelle, c'est le Directeur de l'enregistrement des lobbyistes et non le commissaire à l'éthique qui se chargent de l'application du Code de déontologie des lobbyistes. C'est absurde.

En effet, la règle 8 du Code de déontologie des lobbyistes précise qu'un lobbyiste ne doit rien faire qui puisse placer un politicien, un député, un sénateur ou un ministre en situation de conflit d'intérêts. Si une plainte est déposée devant lui, le directeur de l'enregistrement fera enquête pour déterminer si le lobbyiste a ou non placé le politicien en situation de conflit d'intérêts. Le commissaire à l'éthique fera enquête pour déterminer si le politicien est en situation de conflit d'intérêts. Qu'arrive-t-il si leurs décisions ne vont pas dans le même sens? Qu'arrive-t-il si le directeur de l'enregistrement des lobbyistes en vient à la conclusion que le ministre est en situation de conflit d'intérêts, mais que le commissaire à l'éthique juge qu'il n'y a pas de conflit? On se retrouvera alors devant des décisions contradictoires et une situation insoluble.

Nous ne voyons pas pourquoi le commissaire à l'éthique ne devrait pas être chargé de la surveillance des lobbyistes et de l'application des règles du Code de déontologie des lobbyistes. Dans ces conditions, les décisions seraient uniformes, et les normes seraient appliquées de façon uniforme. La formulation de bon nombre des règles du Code de déontologie des lobbyistes est semblable à celle qu'on propose pour le code d'éthique. Si on laisse à deux personnes différentes le soin de faire appliquer les deux codes, on risque de se retrouver devant des décisions contradictoires.

De la même façon, nous pensons qu'il est grand temps de créer un chien de garde en matière d'éthique pour les fonctionnaires. La proposition vise la création d'un nouveau bureau du commissaire à l'éthique. Nous pensons également que c'est le commissaire à l'éthique qui devrait avoir compétence sur les fonctionnaires. Ces derniers sont assujettis à des règles d'éthique, mais celles-ci sont appliquées à l'interne — et donc de façon inefficace. Ce sont des décisions secrètes, il y a des négociations, et on ne jette pas d'éclairage sur ce que font les fonctionnaires. Si l'ensemble des parlementaires seront assujettis à un code d'éthique et à un régime d'application indépendant des règles d'éthique, on devrait prévoir les mêmes mécanismes pour les fonctionnaires, étant donné qu'ils jouent un rôle important dans les activités quotidiennes du gouvernement.

Nous croyons également que le commissaire à l'éthique devrait avoir le pouvoir de protéger les fonctionnaires dénonciateurs et que l'actuel Bureau de l'intégrité de la fonction publique devrait être intégré au nouveau bureau du commissaire à l'éthique. À l'heure actuelle, l'agent de l'intégrité de la fonction publique ne peut rendre que des décisions secrètes et n'exerce pas les pouvoirs nécessaires à l'application de ses décisions. Nous pensons qu'il serait beaucoup plus efficace d'intégrer ce bureau au nouveau bureau du commissaire à l'éthique.

Nous pensons également que les pénalités proposées — un possible renvoi du cabinet, un blâme ou un renvoi possible du Parlement — sont insuffisantes. Essentiellement, on laisse à d'autres parlementaires le soin de les appliquer. Il s'ensuit que les



parliamentarians from the ruling party will be protected from those penalties, while parliamentarians from opposition parties will face them.

We believe that the ethics commissioner should have the power to penalize violators of the ethics rules through fines. What Parliament may do, or what the Senate may do, would vary; but at least there would be a clear penalty issued for everyone violating the rules.

Finally, when the code in the proposed bill comes back in the form of a bill, it will be passed and become a law. Then the ethics code for MPs and senators will be law. However, the ministers', lobbyists' and public servants' codes will have a questionable legal status. The lobbyists' code does not have force of a statute, but it has been published in the *Canada Gazette*. Lobbyists are required to adhere to it, but we are not sure how much they must adhere to it because the Ethics Counsellor refuses to rule on complaints about lobbyists. We believe these minister, lobbyist and public servant codes should be changed into laws in the same way that the code for MPs and senators is proposed to be a law.

To summarize, even if you passed all the proposed rules and changes to ethics enforcement, the ethics commissioner would not be as independent as would be required. Some rulings will likely be kept secret; public servants still will not have an independent ethics watchdog; penalties for unethical behaviour will be too weak; and ethical whistle-blowers will not be adequately protected. These key gaps in the government's ethics proposals must be closed in order to have an open and effective government ethics system.

We also are pushing for changes to Bill C-15. We expect to be back before your committee or another committee of the Senate, because there are similar gaps in Bill C-15, which amends the federal Lobbyists' Registration Act. We are hoping that all of these loopholes will be closed so we that have an open and effective system that will ensure honest and ethical government in the future.

**The Chairman:** Before I open this up for questions, I would point out that the proposed code for members of Parliament and senators is not proposed to be a law. It would be a motion. It would not be a law passed by Parliament; it would be a motion within Parliament. It would only serve to report to the ethics commissioner within the confines of Parliament itself.

**Senator Smith:** I am trying to get a better handle on Democracy Watch per se. When you say "we," I am trying to figure out who "we" is. Is Democracy Watch a legal entity?

parlementaires du parti au pouvoir seront protégés contre ces pénalités, tandis que ceux des partis d'opposition y feront face.

Nous pensons que le commissaire à l'éthique devrait avoir le pouvoir de sanctionner les personnes qui contreviennent aux règles d'éthique en leur imposant des amendes. Les mesures prises par le Parlement et le Sénat varieraient; mais les contrevenants feraient au moins face à des sanctions claires.

Enfin, lorsque le code défini dans l'avant-projet de loi reviendra sous forme de loi, il sera adopté et entrera en vigueur. Ce n'est qu'alors que le code d'éthique pour les députés et les sénateurs aura force de loi. Cependant, les codes qui régissent les ministres, les lobbyists et les fonctionnaires auront un statut juridique discutable. Le Code de déontologie des lobbyists n'a pas force de loi, mais il a été publié dans la *Gazette du Canada*. Les lobbyists sont tenus de s'enregistrer, mais ils ne savent pas dans quelle mesure ils doivent s'y tenir puisque le conseiller en éthique refuse de donner suite à des plaintes sur les lobbyists. Nous pensons que les codes applicables aux ministres, aux lobbyists et aux fonctionnaires devraient être modifiés pour avoir force de loi comme on se propose de le faire pour le code applicable aux députés et aux sénateurs.

Même si, en résumé, vous adoptez l'ensemble des règles et des modifications proposées au régime d'application du code d'éthique, le commissaire à l'éthique ne sera pas aussi indépendant que voulu. Certaines décisions seront tenues secrètes; les fonctionnaires ne seront toujours pas assujettis à la surveillance d'un chien de garde en matière d'éthique; les sanctions prévues en cas de comportement contraire aux règles de l'éthique seront trop faibles; enfin, les personnes ayant dénoncé des manquements à l'éthique ne seront pas adéquatement protégées. Telles sont les principales lacunes des propositions gouvernementales relatives à l'éthique qui doivent être comblées pour qu'un régime d'éthique gouvernementale ouvert et efficace soit mis en place.

Nous exerçons également des pressions pour faire modifier le projet de loi C-15. Nous nous attendons à être de retour devant votre comité ou un autre comité du Sénat parce que le projet de loi C-15, qui modifie la Loi sur l'enregistrement des lobbyists du gouvernement fédéral comporte des lacunes analogues. Nous espérons que toutes ces échappatoires seront fermées: en effet, ce n'est qu'ainsi que nous miserons sur un régime ouvert et efficace qui assurera à l'avenir un gouvernement honnête et respectueux des règles d'éthique.

**La présidente:** Avant de passer à la période de questions, je tiens à préciser qu'on ne propose pas de faire une loi du code proposé pour les députés et les sénateurs. Ce serait une motion. Il s'agirait non pas d'une loi adoptée par le Parlement, mais bien plutôt d'une motion adoptée au Parlement. On ne pourrait s'en servir que pour rendre des comptes au commissaire à l'éthique à l'intérieur du Parlement lui-même.

**Le sénateur Smith:** J'essaie de me faire une meilleure idée de Démocratie en surveillance en soi. Vous dites nous et j'essaie de comprendre de qui il s'agit. Démocratie en surveillance est-il une personne morale?

**Mr. Conacher:** It is.

**Senator Smith:** You are a non-profit organization. Do you have direct membership?

**Mr. Conacher:** We have about 1,000 individual supporters across the country.

**Senator Smith:** Does that mean financial contributors?

**Mr. Conacher:** We have this coalition and three other nationwide coalitions which we coordinate. Some funding comes from the groups in the coalitions as well.

**Senator Smith:** Is the Government Ethics Coalition a legal entity?

**Mr. Conacher:** No. It is a project.

**Senator Smith:** Regarding the legal entity — Democracy Watch — do you have annual meetings?

**Mr. Conacher:** Yes, we do.

**Senator Smith:** Can anyone become a member? Do you have membership cards?

**Mr. Conacher:** No, we have a structure of supporters.

**Senator Smith:** Do you mean financial contributors?

**Mr. Conacher:** Yes.

**Senator Smith:** What is your annual budget?

**Mr. Conacher:** It is about \$40,000.

**Senator Smith:** Is this a full-time position for you?

**Mr. Conacher:** I also do work for a group called Democracy Education Network. My time is split between the two groups.

**Senator Smith:** Do you have a board?

**Mr. Conacher:** Yes.

**Senator Smith:** How are the board members selected?

**Mr. Conacher:** We are structured as a collective; so the board members also are doing work for Democracy Watch, along with myself.

**Senator Smith:** In what way are they doing work for Democracy Watch? As employees?

**Mr. Conacher:** The structure is like a workers' co-op. There is no management-staff separation.

**Senator Smith:** Do you have an annual meeting in Ottawa?

**Mr. Conacher:** Sometimes it is by telephone; sometimes it is an annual meeting.

**Senator Smith:** When was your last public annual meeting held?

**Mr. Conacher:** For supporters, do you mean?

**M. Conacher:** Oui.

**Le sénateur Smith:** Vous êtes un organisme sans but lucratif. Peut-on devenir directement membre de votre organisme?

**M. Conacher:** Nous comptons quelque 1 000 partisans au pays.

**Le sénateur Smith:** Vous voulez parler de bailleurs de fonds?

**M. Conacher:** Il y a la coalition dont il est ici question et trois autres coalitions nationales que nous coordonnons. Certains fonds proviennent également des groupes qui forment ces coalitions.

**Le sénateur Smith:** La Government Ethics Coalition est-elle une personne morale?

**M. Conacher:** Non. C'est un projet.

**Le sénateur Smith:** En ce qui concerne la personne morale — Démocratie en surveillance —, tenez-vous des assemblées annuelles?

**M. Conacher:** Oui.

**Le sénateur Smith:** Tout le monde peut devenir membre? Avez-vous des cartes de membre?

**M. Conacher:** Non, nous avons une structure de partisans.

**Le sénateur Smith:** Vous voulez parler de bailleurs de fonds?

**M. Conacher:** Oui.

**Le sénateur Smith:** Quel est votre budget annuel?

**M. Conacher:** Environ 40 000 \$.

**Le sénateur Smith:** Y travaillez-vous à temps plein?

**M. Conacher:** Je fais également du travail pour un groupe appelé le Democracy Education Network. Je partage mon temps entre les deux groupes.

**Le sénateur Smith:** Avez-vous un conseil d'administration?

**M. Conacher:** Oui.

**Le sénateur Smith:** Comment les membres du conseil d'administration sont-ils choisis?

**M. Conacher:** Nous sommes structurés en collectif; comme moi, les membres du conseil d'administration font du travail pour Démocratie en surveillance.

**Le sénateur Smith:** À quel titre font-ils du travail pour Démocratie en surveillance? À titre d'employés?

**M. Conacher:** Nous sommes structurés comme une coopérative de travailleurs. Il n'y a pas de séparation direction-employés.

**Le sénateur Smith:** Tenez-vous une assemblée annuelle à Ottawa?

**M. Conacher:** Nous procédons parfois par téléphone; parfois, nous organisons une assemblée annuelle.

**Le sénateur Smith:** À quand remonte votre dernière assemblée annuelle publique?

**M. Conacher:** Pour les partisans, vous voulez dire?



**Senator Smith:** For all these people that you represent when you say "we."

**Mr. Conacher:** When I say "we," I am talking about the coalition. These groups have signed on to the proposals that I have put forward.

**Senator Smith:** Does everyone in the Canadian Labour Congress agree with these positions?

**Mr. Conacher:** Given that 80 per cent of Canadians in every poll done in the past decade have said that they want strong ethics rules for politicians and public servants, I believe we are representative, yes, of the Canadian sentiment on this.

**Senator Smith:** In my youth, over 30 years ago, I was elected to City Council in Toronto. We heard from people who purported to represent huge neighbourhoods, when they did not. They, in fact, represented themselves and a few others. I am not questioning the bona fides of your rationale for being here.

You think everyone should have a right to file complaints.

**Mr. Conacher:** Yes.

**Senator Smith:** You also think that all advisory opinions and rulings must be made public.

**Mr. Conacher:** Yes. How else can you clear the air about an allegation?

**Senator Smith:** What about situations where it is downright libellous or slanderous, and there is no basis whatsoever for the allegation? Do you think people who make the sacrifices they do to go into public life should have to go through all of that if there is no foundation for the allegation? Do you think that encourages people to get into public life?

**Mr. Conacher:** If it is libellous or slanderous, you would go through it anyway in filing your libel suit against the person.

**Senator Smith:** If the person making the slanderous allegation has no assets, where does that get you?

**Mr. Conacher:** It does not change the current situation. Anyone can say anything about you now. Having a code will not change the situation.

**Senator Smith:** Anyone can give any speech they want now, but if something forms the basis of a complaint to a body that has been established by Parliament, that tends to give it some degree of legitimacy in the mind of the public. I am wondering whether you think that is reasonable for people who are trying to make our system work by going into public life, when there is really, in many instances, no recourse whatsoever if the allegation is libellous, slanderous and even a pack of lies.

**Mr. Conacher:** There will be recourse. The ethics commissioner will only be investigating based on a reasonable belief that there has been a violation.

**Le sénateur Smith:** Pour toutes les personnes dont vous voulez parler en disant nous.

**M. Conacher:** Quand je dis nous, je veux parler de la coalition. Tous les groupes ont signé les propositions que nous avons présentées.

**Le sénateur Smith:** Tous les membres du Congrès du travail du Canada sont-ils d'accord avec ces positions?

**M. Conacher:** Étant donné que 80 pour 100 des Canadiens interrogés par sondage au cours de la dernière décennie ont affirmé qu'ils souhaitaient l'établissement de règles d'éthique rigoureuses pour les politiciens et les fonctionnaires, je crois que nous sommes représentatifs, oui, du sentiment des Canadiens à ce sujet.

**Le sénateur Smith:** À l'époque de ma jeunesse, il y a plus de 30 ans, j'ai été élu au conseil municipal de Toronto. Nous avons entendu des gens qui prétendaient représenter d'immenses quartiers, mais ce n'était pas le cas. En fait, ils ne représentaient qu'eux-mêmes et une poignée de citoyens. Je ne mets pas en doute la légitimité des motifs qui font que vous êtes ici.

Vous pensez que tout le monde devrait avoir le droit de porter plainte.

**M. Conacher:** Oui.

**Le sénateur Smith:** Vous pensez également que les décisions et les avis consultatifs devraient tous être rendus publics.

**M. Conacher:** Oui. Comment, dans le cas contraire, dissiper tout doute à l'égard d'une allégation?

**Le sénateur Smith:** Que faire dans les cas de calomnie ou de libelle, d'allégations non fondées? Pensez-vous que les personnes qui consentent des sacrifices pour occuper une charge publique devraient avoir à passer par toute la procédure prévue si l'allégation n'est pas fondée? Croyez-vous qu'une telle mesure incitera des gens à accepter une charge publique?

**M. Conacher:** En cas de libelle ou de calomnie, vous feriez toute la lumière en intentant une action en libelle contre la personne.

**Le sénateur Smith:** Qu'est-ce que ça vous donne si l'auteur du libelle n'a pas d'actifs?

**M. Conacher:** Cela ne change rien à la situation actuelle. Aujourd'hui, n'importe qui peut dire n'importe quoi à votre sujet. L'existence d'un code n'y change rien.

**Le sénateur Smith:** On a beau dire ce qu'on veut aujourd'hui, mais, si on a affaire à un motif de plainte déposé devant un organisme établi par le Parlement, l'opinion publique a tendance à y associer une certaine forme de légitimité. Je me demande si vous pensez qu'il est raisonnable de tenter de faire fonctionner notre système en acceptant une charge publique lorsque, dans de nombreux cas, on n'a aucun recours en cas de libelle, de calomnie ou de mensonge pur et simple.

**M. Conacher:** Il y aura un recours. Le commissaire à l'éthique ne fera enquête que s'il a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu violation.



**Senator Smith:** No ethics commissioner will have the right to fine someone from the general public.

**Mr. Conacher:** Yes, but they will have the right and power to clear the member of Parliament, which no one has the right or power to do now. It hangs over you now. It will hang over you more without a code than with a code. If you do not have independent enforcement, it will hang over you as well, because the current Ethics Councillor and any structure that would mirror that or continue that is viewed by Canadians and anyone who has examined it seriously as being completely biased in favour of the ruling party.

**Senator Smith:** I could go on for a day or two, but I will only ask a few more questions. You talk about having the ethics commissioner do not only all the things that are in this draft but also be the watchdog for public servants. I am not suggesting someone should not have that role, and be a watchdog for whistle-blowers. Do you see all of these roles being carried out by one individual or one individual at the head with whatever staff is required?

**Mr. Conacher:** The coalition's platform is that, for several reasons, there should be an ethics commission. One is the possible workload. Another is that we think having three people will safeguard the independence of the office, because you would have some back and forth between the three. If you had one person who decided to protect some particular parliamentarian based on partisan or other bases, that would be a danger, so having a three-person commission would be a better way to go, particularly if the lobbyists and public servants are also covered.

**Senator Smith:** Is the matter of the separation of the administration from the legislative branch an issue that you have considered? I mean by that that whoever holds the position of Howard Wilson revisited is a different person from whoever is advising Parliament, without getting into whether the Senate and Commons would have a separate commissioner. Do you care about that?

**Mr. Conacher:** No, we think one office can watch over everyone. The penalty of being dismissed from cabinet or demoted would remain with the Prime Minister. The penalty for censure or dismissal from Parliament would remain with the House and the Senate. We still believe that the ethics commissioner should have the power to fine violators, but we do not see a problem with having it be one office. It is one office in most jurisdictions in Canada, watching over the ministers and all the other members of the legislature. We see no problem with that structure.

**Senator Smith:** We may have a go at that on another round.

**Le sénateur Smith:** Aucun commissaire à l'éthique n'aura le droit d'imposer une amende à un citoyen.

**M. Conacher:** Oui, mais il aura le droit et le pouvoir d'innocenter le parlementaire, ce que personne n'est en mesure de faire aujourd'hui. Vous avez une épée de Damoclès au-dessus de la tête. Vous courez des risques plus grands sans code qu'avec un code. Sans mécanisme d'application indépendant, vous continuerez d'être menacé puisque les Canadiens et quiconque s'est penché avec sérieux sur cette question considèrent le conseiller en éthique actuel et toute structure qui imiterait ou perpétuerait ce système comme tout à fait biaisé en faveur du parti au pouvoir.

**Le sénateur Smith:** Je pourrais poursuivre pendant un jour ou deux, mais je vais me contenter de poser quelques questions de plus. Vous proposez que le commissaire à l'éthique, en plus de faire tout ce qui se trouve dans la proposition, agisse comme chien de garde des fonctionnaires en matière d'éthique. Je ne dis pas que personne ne devrait jouer un tel rôle ni assurer la protection des dénonciateurs. Pensez-vous qu'une seule personne ou une personne à la tête de l'effectif voulu puisse s'acquitter de toutes ces fonctions?

**M. Conacher:** La plate-forme de la coalition, c'est que, pour un certain nombre de raisons, on devrait constituer une commission chargée de l'éthique. L'une d'entre elles tient peut-être à la charge de travail. Le fait que nous pensons que la présence de trois personnes préservera l'indépendance du bureau en est une autre: en effet, il y aura une forme de négociation entre les trois. Si une personne décidait de protéger tel ou tel parlementaire pour des raisons de partisanerie ou autres, ce serait dangereux, et la création d'une commission composite de trois personnes constituerait à cet égard une solution préférable, en particulier si les lobbyistes et les fonctionnaires sont aussi visés.

**Le sénateur Smith:** Vous êtes-vous penché sur la question de la séparation de l'administration du pouvoir législatif? Ce que je veux dire par là, c'est que la personne qui occupera le poste de Howard Wilson dans sa nouvelle mouture sera différente de celle qui conseille le Parlement, sans même qu'il soit question de savoir si le Sénat et la Chambre des communes auraient un commissaire distinct. Cette question vous préoccupe-t-elle?

**M. Conacher:** Non, nous pensons qu'un seul bureau peut superviser tout le monde. C'est le premier ministre qui conserverait le pouvoir de sanctionner les coupables ou encore de les rétrograder. La Chambre des communes et le Sénat auraient le pouvoir d'émettre un blâme aux coupables ou encore de les chasser du Parlement. Nous sommes toujours d'avis que le commissaire à l'éthique devrait avoir le pouvoir d'imposer des amendes aux contrevenants, mais nous ne voyons pas d'inconvénients à ce qu'il n'y ait qu'un seul bureau. Dans de nombreuses administrations du Canada, on mise sur un seul bureau chargé de surveiller les ministres et tous les membres de l'assemblée législative. Cette structure ne nous pose pas de problème.

**Le sénateur Smith:** Nous allons peut-être devoir revenir sur ce point au cours d'une autre ronde.

**Mr. Conacher:** Some have raised the issue of whether the ethics commissioner could investigate and make a ruling, and whether that would violate the rules of natural justice. In a few provinces, the Information Commissioner has an investigative division that places the results of its investigation before the commissioner. Again, we think it can be all contained within one office, but you should have an investigation division so that it is not the commissioner doing the investigating but, rather, an investigative branch that then places the conclusion of its report before the commissioner or commissioners — if you had a three-person commission — for a ruling, to have that separation.

**The Chairman:** Before we go further, I would point out that this is the only bicameral Parliament in Canada.

**Mr. Conacher:** Yes.

**Senator Andreychuk:** I want to confirm that you believe that citizens should be able to file complaints, and your basis for that is that you believe if only other senators, for example, could file complaints against their colleagues, public trust would not be built on that. Would you think, if we put in appropriate and adequate rules, and transparency, that it would be sufficient, or do you believe that there should be citizens' complaints?

**Mr. Conacher:** There is a possibility of all parliamentarians doing something that would be a breach of the ethics rules, based on a reasonable interpretation of the rules, so none of them wants to complain about someone else doing it.

As well, for a member of the public to find a person within Parliament to file the complaint is a hurdle that person must overcome. We believe that a member of the public should have the clear right on his own to file a complaint, but it also makes each complaint a partisan complaint. We see a danger in that in terms of how the whole system works.

**Senator Andreychuk:** It seems to me you would need to put some safeguards in if you were to have citizen complaints because they could be partisan complaints. Often when I do a radio show, I know who is phoning in during the first five calls, and the announcer usually knows which ones are legitimate citizens' actions and which ones have been put forward as partisan interlocutors. How would you put some safeguards on the public being legitimate public citizens and not part of a political process?

**Mr. Conacher:** If you wanted to put in a bar against frivolous or vexatious complaints, that would be fine, but I do not think you will get them. Only 12 complaints have been filed in the past nine years. There has not been a flood of complaints against the most public and highest profile politicians, namely ministers, who are the only ones currently covered by a code.

With only 12 complaints in nine years, I do not see a danger in allowing the public to continue to complain to the ethics commissioner. Again, if it is not accurate, you have the check

**M. Conacher:** Certains se sont demandé si le commissaire à l'éthique pourrait faire enquête et prendre une décision, en contravention des règles de la justice naturelle. Dans quelques provinces, le commissaire à l'information compte sur une division des enquêtes qui soumet les résultats de ses démarches au commissaire. Une fois de plus, nous pensons que tout peut être regroupé au sein du même bureau, mais il faudrait pour assurer cette séparation créer une division des enquêtes: ainsi, les enquêtes seraient menées non pas par le commissaire, mais bien plutôt par une division des enquêtes qui ferait rapport au commissaire ou aux commissaires — si on opte pour une commission tripartite — à qui il reviendra de prendre une décision.

**La présidente:** Avant d'aller plus loin, je souligne que nous avons ici le seul Parlement bicaméral au Canada.

**M. Conacher:** Oui.

**Le sénateur Andreychuk:** Je tiens à confirmer que, à votre avis, les citoyens devraient aussi avoir le droit de déposer des plaintes, au motif que si seulement d'autres sénateurs, par exemple, étaient autorisés à le faire contre leurs collègues, le public n'aurait pas assez confiance. Pensez-vous qu'il pourrait être suffisant d'adopter des règles appropriées et adéquates et faire preuve de transparence, ou tenez-vous à ce que les citoyens puissent porter plainte?

**M. Conacher:** Il est toujours possible qu'un parlementaire contrevenne aux règles de l'éthique, sur la foi d'une interprétation raisonnable des règles, et donc personne ne veut porter plainte contre le comportement d'autrui.

De la même façon, le fait pour un citoyen de trouver un parlementaire qui accepte de déposer la plainte constitue un obstacle que le plaignant doit franchir. Nous pensons que chaque citoyen devrait avoir clairement le droit de déposer sa propre plainte, mais, dans ce contexte, chaque plainte devient une plainte partisane. Nous y voyons un danger pour le fonctionnement de l'ensemble du système.

**Le sénateur Andreychuk:** Il me semble qu'il faudrait prévoir certaines garanties si les citoyens étaient autorisés à porter plainte puisqu'il pourrait s'agir de plaintes partisans. Lorsque je participe à une tribune téléphonique à la radio, je sais qui fera les cinq premiers appels, et l'animateur parvient habituellement à distinguer les citoyens qui présentent un point de vue légitime de ceux qui interviennent à titre d'interlocuteurs partisans. Comment faire en sorte que les plaignants soient des citoyens intervenant à titre légitime et non des personnes qui interviennent pour des raisons politiques?

**M. Conacher:** Si vous souhaitez vous prémunir contre les plaintes triviales ou vexatoires, il n'y a pas de problème, mais je ne crois pas qu'il y en aura. Au cours des neuf dernières années, seulement 12 plaintes ont été portées. Les politiciens les plus visibles et les plus connus, notamment les ministres, qui sont actuellement les seuls à être visés par un code, n'ont pas fait l'objet d'un déluge de plaintes.

Comme il n'y a eu que 12 plaintes en un an, je ne crois pas qu'il soit dangereux d'autoriser les citoyens à porter plainte devant le commissaire à l'éthique. En cas d'accusations fondées sur des faits



of each complaint being libellous. Many people will be discouraged from making a complaint if they know Parliament will pay the costs of the parliamentarian's libel lawsuit.

**Senator Andreychuk:** I am not quite sure why you think a commissioner for lobbyists might come to one conclusion and a commissioner for parliamentarians might come to a different conclusion. They are investigating different actions and different people. The fact that a commissioner may clear a senator, for example, and that a lobbyist may not be cleared, is not, on its face, a conflict. Surely, some sort of dispute-resolving resolution could be put in place anyway. Why would you want to concentrate so much power in one office where they would be investigating everyone? With the complexity of the different points of view and different attitudes of the Canadian public, why would you want to build such a strong structure in one place?

**Mr. Conacher:** Rule 8 of the lobbyists' code crosses over between lobbyists and politicians. The lobbyist does not break rule 8 unless the lobbyist puts the politician in a conflict of interest.

**Senator Andreychuk:** The lobbyist may attempt to put the parliamentarian in a conflict, but it does not mean, necessarily, that the parliamentarian was in a conflict.

**Mr. Conacher:** Right. If the allegation is that the lobbyist broke rule 8, and if the registrar of lobbyists finds that the lobbyist broke rule 8, the registrar is then finding that the politician was put in a conflict of interest. If, then, the ethics commissioner finds that the politician was not put in a conflict of interest situation, you would have conflicting rulings. How would you resolve that? You resolve it by bringing the two investigative and ruling bodies together. It makes sense to us to not have conflicting rulings.

If you want an appeal body to resolve the conflict, that would mean bringing the case before one body again. Why not have one body at the start, at the trial level, as opposed to at the appeal level?

**Senator Andreychuk:** There are many sections in the Criminal Code under which someone who has harassed a witness could be found guilty. That does not necessarily mean the witness violated any rules. That is consistent with a lot of others. You may want to reflect on that.

We have had some discussion here about whether senators should be allowed to sit on commercial boards of directors and also on NGOs, charitable organizations. Do you have a point of view on that?

**Mr. Conacher:** Do you mean as it relates to the rules?

inexact, la personne visée par la plainte peut tenter une action en libelle. Établir que le Parlement assumera les frais rattachés aux actions en libelle des parlementaires dissuadera de nombreuses personnes.

**Le sénateur Andreychuk:** Je ne suis pas certaine de comprendre pourquoi vous pensez qu'un commissaire pour les lobbyists puisse en arriver à une conclusion et un commissaire pour les parlementaires, à une conclusion différente. On a affaire à des actions et à des personnes différentes. Le fait qu'un commissaire innocente un sénateur, par exemple, et qu'un lobbyist ne le soit pas ne constitue pas en soi un conflit. On pourrait certainement adopter un mode de règlement des différends. Pourquoi tenez-vous à concentrer autant de pouvoirs dans un seul et unique bureau qui aurait pour mandat de faire enquête sur tout le monde? Étant donné la complexité des points de vue et des attitudes différentes des Canadiens, pourquoi souhaitez-vous l'établissement d'une structure aussi puissante?

**M. Conacher:** La règle 8 du Code de déontologie des lobbyists transcende la ligne de démarcation entre les lobbyists et les politiciens. Pour contrevenir à la règle 8, le lobbyist doit placer le politicien dans une situation de conflit d'intérêts.

**Le sénateur Andreychuk:** Le lobbyist peut tenter de placer le parlementaire en situation de conflit d'intérêts, mais cela ne signifie pas nécessairement que le parlementaire l'était.

**M. Conacher:** Exactement. Si, selon l'allégation, le lobbyist a contrevenu à la règle 8 et que le directeur de l'inscription des lobbyists en vient à la conclusion que le lobbyist a contrevenu à la règle 8, le directeur de l'enregistrement statue dans les faits que le politicien se trouvait en situation de conflit d'intérêts. Si, dans ce cas, le commissaire à l'éthique estime que le politicien n'était pas en situation de conflit d'intérêts, on se retrouve face à des décisions contradictoires. Comment concilier les deux? Il suffit de réunir l'organisme chargé de faire enquête et de prendre une décision. À nos yeux, il est raisonnable de chercher à éviter les décisions contradictoires.

Si on souhaite établir un organisme d'appel chargé de régler le problème, on doit soumettre l'affaire devant une nouvelle entité. Pourquoi ne pas opter pour un seul et même organisme dès le départ, soit au niveau de la première instance, et non au niveau de l'appel?

**Le sénateur Andreychuk:** Le Code criminel comporte de nombreuses dispositions en vertu desquelles quiconque harcèle un témoin pourrait être reconnu coupable. Cela ne signifie pas nécessairement que le témoin a violé quelque règle que ce soit. Cela est conforme à bon nombre de dispositions qu'on retrouve ailleurs. Vous voudrez peut-être y réfléchir.

Nous avons tenu ici un certain débat sur la question de savoir si les sénateurs devraient être autorisés à siéger à des conseils d'administration commerciaux ou encore à des conseils d'administration d'ONG, d'organismes de bienfaisance. Avez-vous un point de vue à ce sujet?

**M. Conacher:** Du point de vue des règles?



**Senator Andreychuk:** Senators are in a different position from members of the House of Commons. Should senators be precluded in the code specifically from sitting on any commercial board of directors or on any non-governmental board? Do you see a difference between the two? Do you feel that preclusion would be an unfair restriction on a senator's livelihood?

**Mr. Conacher:** As I stated, we are fine with the rules as proposed. The rules as proposed create situational standards depending on what a senator is doing. We think that is the best way to go. A senator who is not sitting on a committee that is reviewing legislation affecting corporations could, as the code states, do those activities as long as they do not conflict with the rules set out in the code. A senator would go to the ethics commissioner and set out the boards and committees in which he or she is involved. The ethics commissioner will say what the senator can and cannot vote on in the full Senate. If that senator joins a committee, the situation will change. We think that is the better way to go.

In other words, we believe in a sliding scale as you move up. A backbencher in the House who is not sitting on any committees is in a different situation in terms of ethical standards from someone who sits on or chairs a committee. The positions of parliamentary secretary and higher are covered by the code as it exists currently. There is already a sliding scale and we believe it should continue to exist. That is why we agree with the rules as proposed.

**Senator Joyal:** Are you registered with Revenue Canada to issue fiscal receipts for people who contribute to Democracy Watch?

**Mr. Conacher:** We do not issue charitable receipts, no. We are under the CBCA, Part II.

**Senator Joyal:** On the issue of ethics generally, Democracy Watch has a very ambitious objective as a group or collective, as you say. How do you define the rights to privacy of people who hold public office versus their public responsibility? How do you balance that?

According to the Charter, each and every Canadian has rights to privacy. When one enters public life, one does not forgo privacy rights which are human rights.

Have you ever published a document or a reflection on the balance between the right to privacy and the responsibility of a public figure, such as a parliamentarian? In your opinion, how do we strike a balance? Everyone is for virtue; everyone is for motherhood; but we are dealing with real people who have rights. Just because they are elected, their rights do not disappear. A parliamentarian must swear an oath, just as a doctor takes an oath, and just as a lawyer takes an oath. To me, that is meaningful.

**Le sénateur Andreychuk:** Les sénateurs ne sont pas dans la même situation que les députés de la Chambre des communes. Le code devrait-il interdire expressément aux sénateurs de siéger à des conseils d'administration d'entreprises ou d'organisations non gouvernementales? Voyez-vous une différence entre les deux? Pensez-vous que l'imposition d'une telle limite constituerait une restriction injuste du gagne-pain d'un sénateur?

**M. Conacher:** Comme je l'ai dit, les règles proposées nous conviennent. Selon leur libellé actuel, les règles instituent des normes situationnelles selon ce que fait un sénateur. Nous pensons qu'il s'agit de la meilleure solution. Un sénateur ne siégeant pas à un comité chargé de l'examen de dispositions législatives concernant les sociétés pourrait, aux termes du code, se livrer à de telles activités tant et aussi longtemps qu'elles ne contreviennent pas aux règles énoncées dans le code. Un sénateur pourrait s'adresser au commissaire à l'éthique et lui soumettre la liste des conseils d'administration des comités dont il fait partie. Le commissaire à l'éthique lui dira s'il peut ou non voter devant le Sénat réuni en séance plénière. Si le sénateur joint les rangs d'un comité, la situation sera différente. Nous pensons qu'il s'agit de la meilleure solution.

En d'autres termes, nous croyons en l'application d'une échelle progressive, c'est-à-dire l'imposition de règles plus strictes au fur et à mesure que l'intéressé monte en grade. Un député d'arrière-ban à la Chambre des communes n'est pas, du point de vue des normes éthiques, dans la même situation que le président ou le membre d'un comité. Les postes de secrétaire parlementaire et au-delà sont visés par le code existant. Il y a déjà une échelle progressive, et nous pensons qu'elle devrait être maintenue. Voilà pourquoi nous sommes d'accord avec les règles proposées.

**Le sénateur Joyal:** Êtes-vous inscrit auprès de Revenu Canada à titre d'organisme autorisé à émettre des reçus d'impôt pour les personnes qui versent des fonds à Démocratie en surveillance?

**M. Conacher:** Non, ne n'émettons pas de reçus d'impôt. Nous sommes visés par la Partie II de la Loi canadienne sur les sociétés par actions.

**Le sénateur Joyal:** En ce qui concerne la question de l'éthique en général, Démocratie en surveillance a, à titre de groupe ou de collectif, comme vous le dites, un objectif très ambitieux. Comment conciliez-vous le droit à la vie privée des titulaires d'une charge publique et leur responsabilité publique? Comment établir l'équilibre entre les deux?

Selon la Charte, tous les Canadiens ont le droit à la vie privée. En acceptant une charge publique, on ne renonce pas à ce droit, qui est un droit humain.

Avez-vous déjà publié un document ou une réflexion sur l'équilibre entre le droit à la vie privée et la responsabilité d'un personnage public, par exemple un parlementaire? À votre avis, comment pouvons-nous parvenir à l'équilibre? Tout le monde est pour la vertu; tout le monde est pour la maternité; mais nous avons affaire à des êtres de chair et de sang qui ont des droits. Le seul fait qu'ils ont été élus n'annule pas ces droits. Un parlementaire doit prêter serment, au même titre qu'un médecin, au même titre qu'un avocat. À mes yeux, cela a un sens.

How can we strike a balance? You have made a very detailed presentation on various points, but I have some problem understanding the philosophy behind your position.

**Mr. Conacher:** If you are talking about the disclosure of assets, we agree with the balance struck in the proposed rules. We believe what is proposed before you is the system that should be enacted.

Some may draw the line elsewhere. You will hear from the spouses' association. In the past, they have generally been against full disclosure of the assets of spouses and dependents, saying that that is an invasion of privacy. The coalition's position is that assets of the public office-holder and the spouses and dependents should be disclosed.

On the general issue beyond that, we have not examined it except to the extent that I quoted the Supreme Court of Canada. Given the heavy trust and responsibility, it is appropriate that government officials are correspondingly held to codes of conduct, which, for an ordinary person, would be quite severe. The issue remains to be explored at the federal level simply because of the absence of a code.

Having not examined the area, we would have to look at it case by case and see where particular situations arise. We are examining the issue generally in the access to information realm. We are also active on that issue.

To state another specific case, we believe that the Prime Minister's meeting log of meetings that he held in his office while on the job is something that should be disclosed under the Access to Information Act because they are not personal meetings. They are meetings held fulfilling his job as a public office-holder. If his family came to visit him, and no business of government was being discussed, then those parts of the log could be deleted before it is disclosed.

To give you another specific case of where we see drawing a line between privacy and public responsibility, we think that accountability is needed for ministers, given the heavy trust and responsibility that is taken on by the holding of a public office.

**Senator Joyal:** I will try to be more specific. I want to understand the principles of your position.

Have you reviewed Supreme Court decisions that involved the interpretation of the rights to privacy as enshrined in the Charter? Have you reviewed those cases in the context of today's Parliament and what we mean by rights to privacy, on the one hand and, on the other, the constitutional responsibilities of a parliamentarian?

I am trying to go through the mental exercise with you because it is part of your profession, your main day-to-day job, to think about those issues, and we expect some enlightenment from you. We must start by defining the constitutional role of a

Comment établir l'équilibre? Vous avez présenté un exposé très détaillé sur divers points, mais j'ai du mal à comprendre la philosophie qui sous-tend votre position.

**M. Conacher:** Si vous voulez parler de la divulgation des actifs, nous sommes d'accord avec l'équilibre établi dans les règles proposées. Nous pensons que le régime qui a été soumis à votre examen est celui qui devrait être adopté.

Certains fixeraient peut-être la limite ailleurs. Vous entendrez des représentants de l'Association des conjoints. Par le passé, ils se sont prononcés contre la divulgation complète des actifs des conjoints et des personnes à charge, qui constituent selon eux une atteinte à la vie privée. La position de la coalition, c'est que les actifs des titulaires d'une charge publique, de son conjoint et de ses personnes à charge devraient être divulgués.

En ce qui concerne les principes sous-jacents qui sous-tendent cette position, nous ne les avons pas examinés, sauf du point de vue des extraits d'arrêts de la Cour suprême du Canada que j'ai cités. Compte tenu de la confiance et des lourdes responsabilités qui se rattachent aux charges publiques, il est normal que les fonctionnaires du gouvernement doivent se conformer à des codes d'éthique qui, pour un simple citoyen, seraient très sévères. La question reste à explorer au niveau fédéral simplement parce qu'il n'y a pas de code.

N'ayant pas encore examiné cette question, nous devrions l'analyser au cas par cas et voir où des problèmes particuliers se posent. Nous abordons la question sous l'angle général de l'accès à l'information. Nous nous intéressons aussi à cette question.

Pour prendre un autre cas précis, nous pensons que le registre des rencontres que le premier ministre tient dans son bureau dans l'exercice de ses fonctions devrait être rendu public aux termes de la Loi sur l'accès à l'information puisqu'il ne s'agit pas de rencontres personnelles. Ce sont des rencontres qu'il tient dans l'exercice de ses fonctions à titre de titulaire d'une charge publique. Si des membres de sa famille viennent lui rendre visite et qu'il n'est pas question des affaires du gouvernement, les sections concernées du registre pourraient être supprimées avant la divulgation.

Pour vous donner un autre exemple où nous jugeons opportun d'établir une distinction entre le droit à la vie privée et la responsabilité publique, nous pensons que les ministres doivent être imputables, compte tenu de la confiance et des lourdes responsabilités qui se rattachent aux charges publiques.

**Le sénateur Joyal:** Je vais essayer d'être plus précis. Je tiens à comprendre les principes qui sous-tendent votre position.

Avez-vous examiné les arrêts de la Cour suprême portant sur l'interprétation du droit à la vie privée enchâssé dans la Charte? Avez-vous examiné ces affaires dans le contexte du Parlement d'aujourd'hui et de ce que nous entendons par droit à la vie privée, d'une part, et par responsabilités constitutionnelles d'un parlementaire, d'autre part?

Je vais tenter de me livrer à un exercice mental avec vous puisque votre profession, votre travail principal de tous les jours, consiste à réfléchir à ces questions et que nous espérons recevoir certaines lumières de votre part. Nous devons commencer par



parliamentarian in the Senate or in the House of Commons and determining the essential elements required for a person to fulfil that role and responsibility. Then, when someone accepts that constitutional role and swears or affirms to fulfill a certain responsibility to the best of their knowledge, talents and honesty, we will understand what that person has sworn to uphold, as much as the person understands what are his or her rights to privacy. If we are to go through this exercise, then we must start by understanding that.

I do not want to put you in a difficult position. I do, however, want to hear your reflections on that so that we can objectively evaluate the government's proposal. What we will do is important not only for us individually but also for all those who will occupy these seats in the years to come.

**Mr. Conacher:** The role of parliamentarians is not well defined now constitutionally or legally, nor are the powers and the influence. It has not really been examined within the context of what can or cannot be done. I do encourage you to start from that.

We support the way the code has been drafted because it sets out for the future that the ethics commissioner will look at the situation and say, "You are not on any committees. You are not voting on this matter. You have not taken part in any discussions on this matter. Therefore, what you did was not a problem." It would be different, however, for people who are further up the sliding scale, higher up the ladder of power and influence. By sitting on a committee, issuing reports and taking part in discussions, they would be in a different situation and a different standard would be applied to them. We have not looked at every possible situation, but we are generally aware there is a sliding scale.

We agree that the ethics commissioner, as proposed in the code, should be given the discretion to apply a different standard, depending on where on the ladder of power and influence the particular parliamentarian sits.

**Senator Joyal:** Of the 12 complaints you filed over nine years, how many, in your opinion, were accepted as positive complaints?

**Mr. Conacher:** We are currently in Federal Court with a judicial review application of the Ethics Counsellor because he has sat on eight of the 12. Two of the 12 are over two years old, three are over one year old, and another three we filed between June and last October. The Ethics Counsellor has simply refused to rule on those outstanding complaints, although he has dealt with many matters that are much more complex than the complaints we filed over two years ago. We are currently before the Federal Court, asking the court to order the Ethics Counsellor to rule because of unjustifiable delay.

définir le rôle constitutionnel d'un parlementaire au Sénat ou à la Chambre des communes et à cerner les éléments essentiels pour qu'une personne s'acquitte de ce rôle et de cette responsabilité. Puis, lorsqu'une personne accepte de jouer ce rôle constitutionnel et jure ou affirme s'acquitter de telle ou de telle responsabilité au meilleur de sa connaissance, de ses capacités et de son intégrité, nous comprendrons ce que cette personne s'est engagée à respecter, dans la mesure où elle aura compris à quoi tient son droit à la vie privée. Pour nous livrer à un tel exercice, nous devons d'abord comprendre ces éléments.

Je ne veux pas vous mettre sur la sellette. Cependant, j'aimerais entendre vos réflexions sur ce que nous pouvons faire pour évaluer objectivement la proposition du gouvernement. Les mesures que nous prendrons seront importantes non seulement pour nous à titre personnel, mais aussi pour ceux qui occuperont des charges publiques au cours des années à venir.

**M. Conacher:** Le rôle des parlementaires n'est pas bien défini sur le plan constitutionnel ni juridique, pas plus que leurs pouvoirs et leur influence. On n'a pas vraiment examiné la question du point de vue de ce qui peut être et ne peut pas être fait. Je vous encourage à commencer par là.

Nous sommes favorables au code tel qu'il a été rédigé parce qu'il précise que, à l'avenir, le commissaire à l'éthique se penchera sur la situation et dira: «vous ne siégez à aucun comité. Vous ne votez pas sur cette question. Vous n'avez pas pris part à des discussions sur cette question. Par conséquent, ce que vous avez fait ne pose pas de problème». La situation serait toutefois différente pour les personnes qui occupent une position plus élevée sur l'échelle progressive, sur l'échelle du pouvoir et de l'influence. Parce qu'elles siègent à un comité, publient des rapports et prennent part à des débats, les personnes en question se trouveraient dans une situation différente et seraient assujetties à une norme différente. Nous n'avons pas étudié toutes les situations possibles, mais, de façon générale, nous sommes conscients de l'existence d'une échelle progressive.

Nous sommes d'accord pour dire, comme on le propose dans le code, que le commissaire à l'éthique devrait pouvoir, à sa discrétion, appliquer une norme différente, selon la position qu'occupe tel ou tel parlementaire sur l'échelle du pouvoir et de l'influence.

**Le sénateur Joyal:** Parmi les 12 plaintes que vous avez déposées en neuf ans, combien, à votre avis, ont été jugées fondées?

**M. Conacher:** Nous sommes actuellement en procédure de contrôle judiciaire à la Cour fédérale parce que le conseiller en éthique n'a pas donné suite à huit des 12 plaintes. Deux des 12 ont plus de deux ans, trois ont plus d'un an et trois autres ont été déposées entre juin et octobre dernier. Le conseiller en éthique a simplement refusé de statuer sur les plaintes en question, même s'il s'est prononcé sur des questions beaucoup plus complexes que les plaintes que nous avons déposées il y a plus de deux ans. À cause de retards injustifiables, nous nous sommes adressés à la Cour fédérale pour qu'elle ordonne au Conseiller en éthique de trancher.



Of the eight outstanding complaints, we believe that five are clear violations of the rules. All but one involve situations of lobbyists breaking rule 8 of the Lobbyists' Code of Conduct by putting a politician in a conflict of interest situation. There is one other where a person left government, a minister's staff position, and immediately joined a corporation as the vice-president of government relations but did not register as a lobbyist.

We do not know what happened with the other three outstanding complaints. That is why we believe that there is a need for investigation. Even on those, the Ethics Counsellor has not done anything, as far as we can tell. I had a phone conversation with him in June of 2001 and he promised me there would be rulings. At that time we had five outstanding complaints. He promised me there would be rulings on all five within a month. Here we are, in February 2003, still waiting.

**Senator Joyal:** How many of those complaints deal with senators, members of Parliament, ministers, and lobbyists?

**Mr. Conacher:** Since there is no code for senators and MPs, there is only one complaint that deals with an MP, and that involves a lobbyist working with an MP. The Lobbyist Code of Conduct prohibits a lobbyist working with any public officeholder, including an MP and a senator.

The rest are about lobbyists and ministers except the one I mentioned, where it involved a person leaving a minister's office and, we believe, becoming a lobbyist.

Last June, we filed complaints against some senators who are lawyers. Several of the Law Societies across the country have a rule relating to lawyers as public officeholders. For example, the Law Society of Upper Canada says that if you are a public officeholder who is a lawyer, and there is even the whiff of a conflict of interest, you must state it publicly and not take part in any discussions with regard to the matter.

As a result of such inaction by the Ethics Counsellor on several issues, we decided to bring the law societies into play and file complaints against senators who are lawyers and who we believe should be investigated for possibly violating a law society standard of conflict of interest.

**Senator Joyal:** Where does that complaint stand presently?

**Mr. Conacher:** We are waiting to hear back from the law societies as to the details of most of the complaints.

**The Chairman:** How many complaints were there?

**Mr. Conacher:** We are still waiting for four of the five.

**Senator Stratton:** For how long?

**Mr. Conacher:** We filed them last June.

**Senator Joyal:** Were you called to be heard by the disciplinary panel of the law society?

**Mr. Conacher:** No, not yet.

Parmi les huit plaintes en suspens, cinq constituent à nos yeux des cas clairs de non-respect des règles. Toutes sauf une ont trait à des lobbyistes qui ont contrevenu à la règle 8 du Code de déontologie des lobbyistes en plaçant un politicien en situation de conflit d'intérêts. Une autre porte sur le cas d'un ministre qui a quitté le gouvernement et a joint les rangs d'une société à titre de vice-président aux relations gouvernementales sans s'inscrire comme lobbyiste.

Nous ne savons pas ce qui est advenu des trois autres plaintes en suspens. C'est pourquoi je pense qu'il faut faire enquête. Même à propos de ces plaintes, le conseiller en éthique n'a rien fait, du moins d'après ce que nous voyons. Je lui ai parlé au téléphone en juin 2001, et il a promis que des décisions seraient rendues. À cette époque, nous avions cinq plaintes en suspens. Il m'a promis qu'une décision serait rendue à l'égard des cinq dans un délai de un mois. En février 2003, nous attendons encore.

**Le sénateur Joyal:** Combien de ces demandes portent sur des sénateurs, des députés, des ministres et des lobbyistes?

**M. Conacher:** Comme il n'y a pas de code pour les sénateurs et les députés, il n'y a qu'une plainte concernant un député, en l'occurrence un lobbyiste travaillant avec un député. Le Code de déontologie des lobbyistes interdit à un lobbyiste de travailler avec un titulaire d'une charge publique, y compris un député et un sénateur.

Les autres ont trait à des lobbyistes et à des ministres, sauf celle que j'ai mentionnée, c'est-à-dire une personne qui a quitté un poste de ministre pour devenir, selon nous, lobbyiste.

En juin dernier, nous avons déposé des plaintes contre certains sénateurs qui sont avocats. Certains barreaux du pays ont une règle applicable aux avocats qui occupent une charge publique. À titre d'exemple, le Barreau du Haut-Canada dit ceci: si vous occupez une charge publique et que vous êtes avocat vous devez, s'il y a la moindre apparence de conflit d'intérêts, le déclarer publiquement et ne pas participer à des débats sur la question en jeu.

À cause de l'inaction du conseiller en éthique dans quelques dossiers, nous avons décidé de faire intervenir les barreaux et de porter plainte contre des sénateurs qui sont avocats et qui, à notre avis devraient faire l'objet d'une enquête pour non-respect éventuel de la norme imposée par les barreaux concernant les conflits d'intérêts.

**Le sénateur Joyal:** Où en est ce dossier?

**M. Conacher:** Nous attendons la réponse des barreaux au sujet des détails de la plupart des plaintes.

**La présidente:** De combien de plaintes parlons-nous?

**M. Conacher:** Nous attendons toujours relativement à quatre des cinq plaintes qui ont été portées.

**Le sénateur Stratton:** Depuis combien de temps?

**M. Conacher:** Nous les avons déposées en juin dernier.

**Le sénateur Joyal:** Avez-vous été invité à témoigner par le comité disciplinaire du barreau?

**M. Conacher:** Non, pas encore.

Again, there should be a code for MPs and senators. It was introduced back in 1997. It should have been passed by now. We will keep pushing for it.

**Senator Rompkey:** I must immediately declare a bias as it relates to some of the people who make up the Government Ethics Coalition. I am referring, in particular, to the International Fund for Animal Welfare. Where I come from, Newfoundland and Labrador, they are "Public Enemy No. 1" and are, perhaps, one of the most unethical groups in the history of the country which has branded as murderers peaceful fishermen who have made their living from the sea for hundreds of years, people in my province and people in the Magdalene Islands, whose livelihoods have been destroyed. This also includes Inuit in the Arctic whose culture is based on hunting the seal. They hunt the seal for sustenance and it also helps them to raise money.

I think that this group is one of the most unethical groups that we have ever come across, and I wanted to state that for the record at the outset.

My question relates to the position of spouses. Do you believe that spouses should have to declare their holdings and that any conflict of interest code should apply to spouses as well as to members of Parliament?

Before you deal with that question, perhaps you could give us a definition of "spouse"? We sometimes wrestle with that definition.

**Mr. Conacher:** Starting with your last point, I can understand that you wrestle with the definition. The courts are wrestling with that as well. I think it will subject to ongoing interpretation and change, as there are currently hearings on that very issue before the federal government.

We do support the code as proposed, which does include the disclosure requirement for spouses and dependents. The coalition's position is that that rule should stay in the code.

**Senator Smith:** I know you are in favour of disclosure, so how much did the International Fund for Animal Welfare contribute to Democracy Watch? Can you disclose that?

**Mr. Conacher:** They have not contributed. Not all the groups contribute.

**Senator Smith:** Why are they listed here?

**Mr. Conacher:** They have endorsed the platform of the Government Ethics Coalition and joined the coalition. We do not require the groups to contribute, although we do request it.

**Senator Smith:** When was the judicial review request filed?

**Mr. Conacher:** It was filed on December 11, 2002.

Une fois de plus, il devrait y avoir un code pour les députés et les sénateurs. Un tel code a été introduit en 1997. Il aurait aujourd'hui dû être adopté. Nous continuerons d'exercer des pressions en ce sens.

**Le sénateur Rompkey:** Je dois tout de suite déclarer un préjugé défavorable à l'endroit de certains des membres de la Government Ethics Coalition. Je fais en particulier référence au Fonds international pour la défense des animaux. Là d'où je viens, c'est-à-dire Terre-Neuve et le Labrador, ces gens sont l'ennemi public n° 1 et sont peut-être l'un des groupes les moins respectueux de l'éthique de l'histoire du pays: en effet, ils ont qualifié de meurtriers de paisibles pêcheurs qui tirent leur subsistance de la mer depuis des centaines d'années, des personnes de ma province et des Îles-de-la-Madeleine, dont le gagne-pain a été détruit. Cela comprend aussi les Inuits de l'Arctique, dont la culture repose sur la chasse au phoque. Ils chassent le phoque pour se nourrir et aussi pour gagner de l'argent.

Je pense que ce groupe est l'un des moins respectueux de l'éthique que nous ayons rencontrés, et je tenais à le préciser dès le départ aux fins du compte rendu.

Ma question porte sur la situation des conjoints. Pensez-vous que les conjoints devraient être tenus de déclarer leurs avoirs et que le code régissant les conflits d'intérêts devraient s'appliquer aux conjoints tout autant qu'aux parlementaires?

Avant de répondre à la question, peut-être pourriez-vous nous donner une définition de «conjoint»? Parfois, cette notion nous donne du fil à retordre.

**M. Conacher:** Sur ce dernier point, je comprends que la définition vous donne du mal. Les tribunaux en sont là, eux aussi. Je pense que la notion sera sujette à des interprétations et à des modifications constantes, étant donné que, au moment où on se parle, le gouvernement fédéral tient des audiences à ce sujet.

Nous sommes favorables au code tel que libellé, lequel n'assujettit pas les conjoints et les personnes à charge aux exigences relatives à la divulgation. La coalition est d'avis que la règle devrait demeurer dans le code.

**Le sénateur Smith:** Je sais que vous êtes favorable à la divulgation. Dans ce cas, combien le Fonds international pour la défense des animaux a-t-il versé à Démocratie en surveillance? Pouvez-vous nous le dire?

**M. Conacher:** Il ne nous a rien versé. Ce ne sont pas tous les groupes qui nous versent une contribution.

**Le sénateur Smith:** Pourquoi fait-il partie de la liste que nous avons ici?

**M. Conacher:** Il a joint les rangs de la coalition, dont il appuie la plate-forme. Nous n'obligeons pas les groupes à apporter une contribution, même si nous les invitons à le faire.

**Le sénateur Smith:** Quand la demande de contrôle judiciaire a-t-elle été déposée?

**M. Conacher:** Le 11 décembre 2002.



**Senator Smith:** I was pleasantly surprised by your response to Senator Andreychuk's question regarding boards. That was a fair answer.

However, one of your positions, which continues to surprise me, is that you seem to have no concern about the same person occupying the position of the commissioner for ministerial conduct and for parliamentarians. If we were under the American system, where you have the separation of powers, it might not be such a concern. However, under the British parliamentary system — and it is a matter of opinion as to which one you prefer — it is fair to say that parliamentarians, regardless of the House they are in, think there is an important principle at stake here.

Let us separate who occupies the office of Prime Minister at any given point and who is the ethics commissioner. It is irrelevant, because it is not almost inevitable that you will have an administration point of view emanating from someone who has been nominated for the position by the Prime Minister? That person who is to be in charge of overseeing ministers and parliamentarians will say, "This is the path that you must walk on. Do not stray." Is that not a fundamental contradiction of the separation between the administration and parliamentarians?

**Mr. Conacher:** If you are structuring these ethics commissioner positions as currently, where there are two Ethics Counsellor positions, and the one for lobbyists has statutory power, which this proposed ethics commissioner will have, he or she, therefore, will have the powers of an inquiry judge and can be reviewed judicially. As I mentioned, we have filed two judicial reviews of the Ethics Counsellor.

If you have that position with statutory power, even if you have two ethics commissioners, one for parliamentarians and one for the executive branch, the ministry, they will both be subject to judicial review. You will have one court ruling on whether their interpretations of the rules are correct or errors in law. As a result, you will end up with one standard.

**Senator Smith:** That is another area of concern. At the end of the day, at least in the case of the members of the House of Commons, the people who make those decisions are responsible for who they put in there and they have to be elected while, when last I heard, judges are not.

**Mr. Conacher:** Yes, you could have two different commissioners. We just say change the appointment process to ensure there is sign-off by all parliamentarians on the appointment. Then, you would have a person that should satisfy everyone, not just a person that will represent the Prime Minister. You will then have consistency of interpretation. There is similar wording in some of the rules in the proposed code for MPs and senators as there is in the ministers' code. Do you want different interpretations of those rules? We do not think that makes the most sense, in terms of having a clear, open and effective system where everyone knows the standard of behaviour that is expected and the lines that can and cannot be crossed.

**Le sénateur Smith:** J'ai été agréablement surpris par votre réponse à la question du sénateur Andreychuk à propos des conseils d'administration. Elle m'a semblé juste.

Cependant, l'une de vos positions continue de me surprendre. Je me demande pourquoi vous ne vous inquiétez pas du fait que la même personne puisse agir comme commissaire pour la conduite des ministres et celle des parlementaires. Si nous appliquions le régime américain, où les pouvoirs sont séparés, ce ne serait pas aussi préoccupant. Cependant, en vertu du régime parlementaire britannique — le régime qu'on préfère est une affaire d'opinion —, il est juste de dire que les parlementaires, indépendamment de la Chambre où ils siègent, sont d'avis qu'un principe important est ici en jeu.

Dissocions le titulaire du poste de premier ministre à telle ou telle époque du poste de commissaire à l'éthique. La question est sans objet: en effet, n'est-il pas presque inévitable que la personne nommée au poste de premier ministre imposera un point de vue administratif? La personne chargée de superviser les ministres et les parlementaires dira: «Voici le sentier que vous devez emprunter. N'en déviez pas». Ne s'agit-il pas d'une contradiction fondamentale du principe de la séparation entre l'administration et les parlementaires?

**M. Conacher:** Si on respecte la structure actuelle des postes de commissaire à l'éthique, où il y a deux postes de conseiller en éthique et que celui qui supervise les lobbyistes exerce des pouvoirs conférés par la loi, comme ce serait le cas pour le commissaire à l'éthique proposé, le titulaire exercera donc les pouvoirs d'un juge d'enquête et pourra faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Comme je l'ai indiqué, nous avons présenté deux demandes de contrôle judiciaire à l'égard du conseiller en éthique.

Si vous créez un poste dont le titulaire exerce des pouvoirs en vertu de la loi, vous aurez beau avoir deux commissaires à l'éthique, un pour les parlementaires et l'autre pour le pouvoir exécutif, le ministère, ils seront tous deux sujets à un contrôle judiciaire. Un tribunal sera chargé d'établir si leurs interprétations des règles sont justes ou contiennent des erreurs de droit. Ainsi, vous finirez avec une seule norme.

**Le sénateur Smith:** C'est là un autre sujet de préoccupation. Au bout du compte, au moins en ce qui a trait aux députés de la Chambre des communes, ce sont les personnes qui prennent ces décisions qui sont responsables des nominations et doivent être élues, tandis que, à ce que je sache, les juges ne le sont pas.

**M. Conacher:** Oui, on pourrait faire appel à deux commissaires différents. Nous disons simplement qu'il faut changer le mécanisme de nomination pour faire en sorte que tous les parlementaires soient appelés à approuver la personne choisie. Puis, on aurait affaire à une personne qui satisfait tout le monde et non à une personne qui représente simplement le premier ministre. Dans le code proposé pour les députés et les sénateurs, on retrouve des formulations analogues à celles du code qui s'appliquent aux ministres. Souhaitez-vous des interprétations différentes de ces règles? Ce n'est pas la solution qui nous paraît la plus saine, du point de vue de la mise en place d'un régime clair, ouvert et efficace où chacun connaît la norme de comportement attendue et les limites qui peuvent et ne peuvent pas être franchies.



**Senator Smith:** Could you not have that with different judges as well?

**Mr. Conacher:** You can, and eventually there would be an appeal. Why not have one judge at the trial level, rather than two or three?

**The Chairman:** Our time is going on. We do have to move on.

It seems to me Mr. Conacher, that you have proposed that everything should be made public; whatever is exposed is reported to the ethics commissioner and should therefore be made public.

It seems to me that for the system to work properly, there would almost have to be an attorney-client relationship, a building up of trust between members of Parliament and the commissioner and senators and the commissioner, so that they would actually reveal everything that they are supposed to reveal. In order for the system to work and for there to be total disclosure, there must, however, be some measure of privacy and confidence. It seems to me that this is what would allow senators to properly dispose of their own private matters and to properly organize their own lives, so they are not in a position of conflict of interest.

I really would question where you could draw that line between disclosure and non-disclosure. It seems there must be some measure of trust built up between the commissioner and the people who are disclosing to him or it will not work.

**Mr. Conacher:** These advisory opinions do not have to identify the parliamentarian asking for the advisory opinion. That is where we draw the line on disclosure. If you approached the ethics commissioner and said, "I have read this rule and someone has invited me to such-and-such an event or to join such-and-such a board, can I do it?" You have not done it, so you are not being investigated for a violation. You are merely asking for an opinion. The advisory opinion is issued. It does not identify the parliamentarian. It is based on the fact that a parliamentarian approached the commissioner and described a particular situation, and that he or she was referred to the rule that applies and how it is interpreted. Everyone will know the standard, and it will be clearer to other parliamentarians as it may relate to future behaviour. Not that they should not check with the ethics commissioner before going ahead, but they will have more guidance than just the wording of the rule. There will be an interpretation of the rule. You will build up a standard that will become better and better known, and the lines will be more and more clear as time goes on.

**The Chairman:** You are talking about generic disclosure, not personal disclosure. It seems to me that these are the lines along which the provincial commissioners operate, that is, generic disclosure.

**Le sénateur Smith:** Ne pourrait-on pas faire la même chose avec des juges différents?

**M. Conacher:** Oui, et tôt ou tard il y aura un appel. Pourquoi ne pas opter pour un seul juge en première instance, au lieu de deux ou trois?

**La présidente:** Le temps file. Nous devons accélérer.

Il me semble, monsieur Conacher, que vous avez proposé que tout soit rendu public; ce qu'on découvre devrait être porté à l'attention du commissaire à l'éthique et rendu public.

Pour bien fonctionner, le système, me semble-t-il, devrait fonctionner selon le principe du secret professionnel, l'établissement d'un lien de confiance entre les députés et le commissaire de même qu'entre les sénateurs et le commissaire, de façon qu'ils révèlent effectivement ce qu'ils sont censés révéler. Pour que le système fonctionne et pour que le principe de la divulgation totale soit appliqué, on doit cependant prévoir une certaine mesure de respect de la vie privée et de confiance. Il me semble que c'est ainsi qu'on permettrait aux sénateurs de s'occuper adéquatement de leurs affaires privées et d'organiser leur vie, de manière à ne pas se placer en situation de conflit d'intérêts.

J'aimerais savoir où, selon vous, la ligne de démarcation entre la divulgation et la non-divulgation doit être établie. Il me semble qu'un certain lien de confiance doit être établi entre le commissaire et les personnes qui lui divulguent des renseignements, faute de quoi le système ne fonctionnera pas.

**M. Conacher:** Dans les avis consultatifs, il n'est pas nécessaire d'identifier le parlementaire qui a présenté la demande. C'est là que nous traçons la ligne de démarcation en ce qui touche la divulgation. Imaginons que vous vous adressiez au commissaire à l'éthique pour lui poser la question suivante: «J'ai lu telle ou telle règle, et on m'invite à prendre part à telle ou telle manifestation ou à siéger à tel ou tel conseil d'administration. Puis-je le faire?» Vous n'avez encore rien fait, et vous ne faites donc pas l'objet d'une enquête pour non-respect des règles. Vous demandez simplement un avis. L'avis consultatif est émis. Le nom du parlementaire ne figure pas. Le principe s'appuie sur le fait qu'un parlementaire s'est adressé au commissaire et a décrit une situation particulière et que, ensuite, le commissaire l'a orienté vers la règle applicable et son interprétation. Tout le monde connaîtra la norme, et les autres parlementaires, vis-à-vis de comportements futurs, auront une idée claire de la situation. Je ne veux pas dire qu'ils ne devraient pas s'adresser au commissaire à l'éthique avant d'aller de l'avant, mais ils auront de meilleures orientations que la simple formulation de la règle. Il y aura une interprétation de la règle. On étoffera une norme de mieux en mieux connue, et les lignes seront de mieux en mieux définies au fil du temps.

**La présidente:** Vous faites référence à la divulgation générale, et non à la divulgation personnelle. Il me semble que cela est conforme au mode de fonctionnement des commissaires provinciaux, c'est-à-dire la divulgation générale.

**Mr. Conacher:** That is right. You would not have to say it was a senator or an MP unless it was a specific situation that might apply to one or the other because of how the rules are written. It would just say that a “parliamentarian” has requested guidance, and the situation would be described and the interpretation bulletin of how the rule applies to the situation would be given.

**Senator Joyal:** I want to bring forward the qualification to the mention you made that a member of Parliament who is the object of an allegation has the resources of Parliament to defend himself or herself. To my knowledge, that is not correct. I was the object of an allegation and I had to take legal action, but the Senate did not assist me with the fees. I am not aware that other senators that are the object of some of your allegations have ever received money from the Senate to defend themselves.

You should qualify that because it is a very important element. To throw anything at anybody and then say, well, you know, there is a dictum of Voltaire that you might want to reflect upon, which is: Lie and lie, there will always be something remaining. If we are to maintain a high ethical standard, the standard must be as much for the one who makes the allegation as the one who is the object of the allegation. To state that you can always accuse somebody because they have the money of Parliament to defend themselves is a lax interpretation of how our Parliament behaves in terms of responsibility for its members. How would you qualify that?

**The Chairman:** This would have specific connotations for a member of Parliament, if such an accusation were laid just before an election when there was not time to dispose of the matter.

**Mr. Conacher:** Yes, and nothing you could ever do, unless you wanted to remove the Charter right to free speech, would deal with that situation. At least having an independent watchdog, whom the public believes actually clears you when they say you are cleared, will help clear things up. That way, it will not be hanging over you in the way any allegation filed with the current Ethics Counsellor will hang over anyone, because he has zero independence and no powers to investigate. He is incapable of investigating or clearing anyone.

If you see a gap in terms of Parliament dealing with the expenses, I would suggest trying to build it into this system. As I said, we would be happy with a bar against frivolous and vexatious complaints. You have the further safeguard of the ethics commissioner having to have a reasonable belief that something has happened in order to launch an investigation, so that people would have to come forward with evidence rather than just speculation before an investigation is carried out. Those are the safeguards.

Overall, I understand the difficulties, but this is the fifth attempt to have a code. Many other professions have had codes for years, if not decades. It is clearly time that you had one.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Conacher.

**M. Conacher:** Exactement. Vous n'auriez pas à dire s'il s'agit d'un sénateur ou d'un député à moins qu'il ne s'agisse d'un cas particulier applicable à l'un ou à l'autre en raison du libellé des règles. On indiquerait seulement qu'un parlementaire a présenté une demande d'orientation, la situation serait décrite, et un bulletin d'interprétation de la règle serait fourni.

**Le sénateur Joyal:** Je veux nuancer ce que vous avez dit à propos d'un parlementaire qui, au cas où il ferait l'objet d'allégations, bénéficierait des ressources du Parlement pour se défendre. À ma connaissance, ce n'est pas exact. J'ai moi-même fait l'objet d'une allégation, et j'ai dû faire appel aux tribunaux, mais le Sénat ne m'a pas aidé à assumer les frais. À ma connaissance, les autres sénateurs qui font l'objet de certaines de vos allégations n'ont jamais reçu d'argent de la part du Sénat pour se défendre.

Vous devriez nuancer parce qu'il s'agit d'un élément très important. Dire n'importe quoi à propos de n'importe qui, puis affirmer — eh bien, vous savez, il y a un dicton de Voltaire auquel je vous invite à réfléchir: Mentez, mentez, il en restera toujours quelque chose. Si nous souhaitons appliquer une norme éthique élevée, la norme doit s'appliquer tout autant à l'auteur de l'allégation qu'à celui qui en est le sujet. Dire qu'on peut toujours accuser quelqu'un qui bénéficie de l'argent du Parlement pour se défendre, c'est mal interpréter la façon dont le Parlement se comporte du point de vue de la responsabilité de ses membres. Comment nuanceriez-vous vos propos?

**La présidente:** Une telle situation aurait des conséquences particulières pour un député faisant l'objet d'accusations avant une élection. Dans ce cas, l'intéressé n'aurait pas le temps de dissiper les soupçons.

**M. Conacher:** Oui, et il n'y a pas de solution, à moins de retirer la liberté d'expression protégée par la Charte. La présence d'un chien de garde indépendant que le public croie lorsqu'il affirme que telle ou telle personne a été innocentée contribuerait grandement à clarifier la situation. Ainsi, les allégations ne planeront plus sur vos têtes comme c'est le cas de celles qui sont présentées au conseiller en éthique actuel, parce qu'il n'a aucune indépendance et aucun pouvoir d'enquête. Il est incapable de faire enquête ni d'innocenter qui que ce soit.

S'il y a un manque à gagner pour ce qui est des dépenses que le Parlement doit prendre en charge, je vous suggérerais d'essayer d'intégrer cela à ce système. Comme je l'ai dit, l'interdiction des plaintes frivoles et vexatoires ferait notre bonheur. Une protection supplémentaire provient du fait que le commissaire à l'éthique doit avoir des motifs raisonnables de croire que quelque chose justifie la mise en branle d'une enquête, de sorte que les gens auraient à faire valoir des éléments de preuve, plutôt que de faire simplement des conjectures, avant qu'une enquête puisse avoir lieu. Voilà les protections dont il est question.

Dans l'ensemble, je comprends les difficultés dont il s'agit, mais il est question ici de la cinquième tentative faite pour instaurer un code. Nombre d'autres professions disposent d'un code depuis des années, sinon des décennies. Visiblement, il est temps que vous en ayez un.

**La présidente:** Merci, monsieur Conacher.



We have before us for the second part of this meeting this morning, Ms. Finlay, President of the Parliamentary Spouses Association, together with the Administrative and Logistics Officer, Ms. Simms, and Dr. Poy, who is wearing two hats today as a past president and a senatorial spouse.

**Ms. Mary Anne Silverthorn Finlay, President, Parliamentary Spouses Association:** On behalf of the Parliamentary Spouses Association, PSA, I would thank you for inviting us here today. With me today is Dr. Poy who is a member of our association as well as Ms. Simms who is a member of our staff. Cathy Hayes and Harvey Slack expressed their regrets at not being able to attend this morning.

It is important for committee members to understand who the parliamentary spouses are, so please bear with me while I give you a brief history. The Parliamentary Spouses Association was established in 1950 to provide support among individuals who share common situations and decisions as spouses of parliamentarians; to serve the public by providing non-partisan support for the parliamentary system of government in Canada; and to foster good relations among the spouses of both the members of the Senate and of the House of Commons of Canada.

Our membership totals 314 people for the past year; 71 are spouses of the members of the Senate, and 243 are spouses of members of the House of Commons. We are a complex group. At any meeting, 50 is an average attendance in number. Let me explain.

Our non-partisan organization encompasses members from the Arctic to the Atlantic to the Pacific. Our methods of communication are newsletter, e-mail and telephone. Our association has both male and female members. We have members who are stay-at-home parents, who stay home as individuals or who are working at home. Some are in business; and others are retired. We have professionals such as lawyers, teachers, accountants, medical personnel and others. Travel to Ottawa is almost impossible for some because of distance and home commitments. From this history you can see the diversity of our association.

Why would we be speaking to this committee and the House committee about the proposed disclosure of spousal assets? I refer to a document from the chair of the House committee to the members of the House, dated December 19, 2002, entitled, "A working document on the code of conduct for members of the House of Commons." It also refers to senators on page 3, item 4, No. 2, where it says that members of the House of Commons should include spousal disclosure, although its specific form and details remain to be determined. Spousal disclosure is an

Nous accueillons, en vue de la deuxième partie de notre réunion ce matin, Mme Finlay, qui est présidente de l'Association des conjoints de parlementaires et qui est accompagnée de l'agente d'administration et de logistique de son organisation, Mme Simms, et de M. Poy, qui témoigne aujourd'hui à deux titres, soit à celui d'ex-président de l'organisation et celui de conjoint d'un sénateur.

**Mme Mary Anne Silverthorn Finlay, présidente, Association des conjoints de parlementaires:** Au nom de l'Association des conjoints de parlementaires, je tiens à vous remercier de nous avoir invités à témoigner aujourd'hui. Je suis accompagnée aujourd'hui de M. Poy, qui est membre de notre association lui aussi, de même que de Mme Simms, qui fait partie de notre personnel. Cathy Hayes et Harvey Slack regrettent de ne pouvoir assister à l'audience de matin.

Il importe que les membres du comité comprennent qui sont les conjoints de parlementaires; permettez-moi donc de vous faire un bref historique de l'organisation. L'Association des conjoints de parlementaires a été établie en 1950 en vue de fournir un soutien aux personnes ayant en commun des situations et des décisions en tant que conjoints parlementaires; de servir le public par un appui non sectaire du régime parlementaire au Canada; et de favoriser de bonnes relations entre les conjoints des membres du Sénat et de la Chambre des communes du Canada.

Le nombre de membres de l'association pour l'année qui vient de s'écouler s'élève à 314, dont 71 sont des conjoints de membres du Sénat, et 243, des conjoints de membres de la Chambre des communes. Nous formons un groupe complexe. En moyenne, une cinquantaine de personnes assistent aux réunions que nous tenons. Permettez-moi d'expliquer.

L'organisation non sectaire que nous formons compte des membres qui viennent de partout, de l'Arctique au Pacifique à l'Atlantique. Nos méthodes de communication sont le bulletin, le courriel et le téléphone. Notre association compte des hommes et des femmes parmi ses membres. Nous avons des membres qui restent à la maison et s'occupent des enfants, nous en avons qui ne travaillent pas ou qui travaillent à domicile. Certains sont en affaires; d'autres sont retraités. Nous avons parmi nos membres des professionnels: des avocats, des enseignants, des comptables des professionnels de la santé et d'autres encore. Du fait d'habiter loin de la capitale ou d'engagements à la maison, il est impossible pour certains d'entre eux de se rendre à Ottawa. Cet historique vous donne une idée de la diversité de notre association.

Pourquoi souhaiterions-nous nous adresser à votre comité et au comité de la Chambre au sujet de la divulgation des actifs des conjoints? Je vous renvoie à un document que le président du comité de la Chambre a remis aux députés, en date du 19 décembre 2002: document de travail sur le code de conduite des députés à la Chambre des communes. Il y est question des sénateurs à la page 3, point 4, numéro 2. Il y est dit que les règles de divulgation s'appliquant aux députés de la Chambre des communes s'appliquent aussi aux conjoints, bien que la forme



important protection for parliamentarians, and it recognizes the reality of the modern family. It is also consistent with the practice in other jurisdictions.

My comments are not as a result of surveys to our members or consultation meetings with others; my remarks are a result of verbal comments to me, the office staff, and data collected from a presentation by a past president of our association to a similar committee of the House of Commons in 1996 when the present Speaker of the House of Commons was chair of that committee, referred to as the Oliver-Milliken committee. The information in the report of that committee expresses the concerns of our members, and those concerns are still current. The concerns are general in nature.

Since 1966 spouses of cabinet ministers and/or parliamentary secretaries are already well aware of and involved in the disclosure process. I am referring to the Prime Minister's code. It is not the process that causes us concerns; it is what is done with and who has access to the information given in the disclosure. Is it available to the public? Let me quote from the past president's presentation to the House of Commons:

We do not object to a listing of assets, but there is a difference of opinion as to how precisely. We do not object to a net worth evaluation and publication. We do find it interesting that some of the prime movers on disclosure are newspaper publishers. We do prefer closed-door disclosure to an intermediary over public notification.

We recognize the need for disclosure, but we have to emphasize our interest in preserving the legitimate privacy interests of our members. It is our desire that a level of disclosure be achieved that satisfies the public without going too far.

I will give you some personal information. My husband has just finished a term as parliamentary secretary. Going into that term, we were asked to put our assets into a blind trust. We went through the procedure and found it to be most interesting and enlightening. Since our assets are mostly all joint, I put mine into the blind trust also. One of my personal holdings was deemed by the Ethics Counsellor to be possibly presenting a problem. Therefore, wanting to be so-called "squeaky clean," I chose to sell that particular set of assets, and amazingly, gleaned quite a bit of income. What happened to my income tax? You can well imagine, and I am still paying for the benefits, so to speak, because of the effect on any income tax.

précise de divulgation dont il doit s'agir et d'autres précisions demeurent à déterminer. La divulgation des actifs des conjoints constitue une importante forme de protection des parlementaires, et cela tient compte de la réalité de la famille moderne. De même, la pratique concorde avec ce qui se fait ailleurs.

Mes observations ne se fondent pas sur le résultat d'enquêtes réalisées auprès de nos membres ni de séances de consultation menées auprès d'autres personnes; mes observations sont fondées sur les commentaires que les gens m'ont faits de vive voix, à moi et au personnel du bureau, et sur des données tirées d'un exposé de l'ex-président de notre association à un comité semblable, à la Chambre des communes, en 1996. À ce moment-là, l'actuel président de la Chambre des communes était le président du comité en question, le Comité Oliver-Milliken. L'information qui se trouve dans le rapport produit par ce comité laisse voir les préoccupations de nos membres, préoccupations qui demeurent actuelles. Ce sont des préoccupations de nature générale.

Depuis 1966, les conjoints de ministres et (ou) de secrétaires parlementaires connaissent très bien le processus de divulgation et y participent. Je fais référence ici au code du premier ministre. Ce n'est pas le processus qui nous inquiète; c'est de savoir ce que l'on fera des informations divulguées et qui y aura accès. Est-ce que ce sera accessible au public? Permettez-moi de citer le mémoire de l'ex-président à la Chambre des communes:

Nous ne nous opposons pas à l'énumération des actifs; nous avons plutôt une divergence d'opinion quant à la manière précise de procéder. Nous ne nous opposons pas à une évaluation et une divulgation de la valeur nette. Nous croyons tout de même qu'il est intéressant de savoir que certains des grands artisans dans ce dossier de divulgation sont les éditeurs de journaux. Nous préférons la divulgation derrière des portes closes, par la voie d'un intermédiaire, à la divulgation publique.

Nous reconnaissons le fait que la divulgation s'impose, mais nous devons insister sur le fait qu'il est dans notre intérêt de préserver les intérêts privés légitimes de nos membres. Notre souhait, c'est de voir un niveau de divulgation qui satisfait le public, sans aller trop loin.

Je vais vous faire part de renseignements d'ordre personnel. Mon mari vient d'achever un mandat en tant que secrétaire parlementaire. Au moment d'aborder ce mandat, nous avons été appelés à mettre nos actifs dans un fonds fiduciaire sans droit de regard. Nous nous sommes pliés à la démarche et avons constaté que c'était très intéressant et très éclairant. Comme il s'agit dans la majeure partie d'avoirs communs, j'ai mis moi aussi mes actifs dans le fonds fiduciaire. Le conseiller à l'éthique a déterminé que l'un de mes biens personnels pouvait présenter un problème. Afin d'être à l'abri de tout reproche, j'ai donc choisi de vendre cet ensemble de biens particuliers et, chose incroyable, cela m'a donné un gain très intéressant. Qu'est-ce qui est arrivé au moment de l'impôt? Vous pouvez bien l'imaginer, et je paie encore pour les bienfaits que j'ai tirés de cela, pour ainsi dire, à cause de l'effet sur tout impôt sur le revenu.

Another member of our association told me he had exactly the opposite experience. He, in the disclosure process, deemed to sell some shares and took a great loss.

I want to give you another personal example. My husband was and is a shareholder in a major hotel in our town and was deemed to be in a conflict if he remained on the board of directors. He resigned his position as a board member. A few years later, I was asked to become a board member. Knowing the process that we had gone through just previously, I declined the position. When I analyzed that, I had to question if this whole process was doing something to me as an individual. It was as if I could not pursue my own career. Had we sought legal advice, perhaps I would not have declined the position, but at the beginning I thought it necessary to be "squeaky clean."

Several spouses are lawyers or are in business for themselves. Let me pose some questions to you. If a lawyer is in a partnership in a firm, does the declaration mean that he or she must declare the assets of the entire firm? What would that do to the rights of the partners of the firm? How does it impact on personal privacy?

Many of us, when we are home in the riding, live by ourselves. If we have to come to the point of a public disclosure, there are people who will be able to find out the value of our worth, so to speak, and then we are faced with a threat to our personal security and privacy. That is how many of us feel. How secure can we be with that information being publicized?

I have read several controversial articles about the method of disclosure. One of the article suggests that immediately upon someone being elected to the House of Commons, there must be disclosure, both by the member and by the spouse. I, and members of our association, wonder if we are limiting the prospective people who want to hold an elected office.

As spouses, we want to be seen as cooperative, but we also want to be informed. We want to be part of the process instead of having a code or a procedure enforced upon us. We choose to be spouses, but we want to be in a position to continue to be individuals, as business people or professionals, without a public declaration. We want you to be well advised that, as spouses, we are an integral part of the big picture.

That concludes my general remarks, and I am confident that the question portion of this committee will garner a great deal more information.

**The Chairman:** I have to ask you: If you had a sufficient guarantee that no public disclosure would actually mean that and that no values would be disclosed, would that satisfy you?

Un autre membre de notre association m'a dit qu'il a vécu une expérience qui est tout à fait à l'inverse. Du fait de la divulgation, il a cru bon de vendre certaines actions, ce qui lui a fait subir une grande perte.

Je vais vous donner un autre exemple personnel. Mon mari détenait et détient toujours des parts dans un grand hôtel de la ville où nous habitons; or, s'il continuait de siéger au conseil d'administration, il allait être considéré comme étant en conflit d'intérêts. Il a démissionné de son poste de membre du conseil. Quelques années plus tard, on m'a demandé à moi de devenir membre de ce conseil. Connaissant la démarche à laquelle nous venions tout juste de nous plier, j'ai décliné l'offre. Quand j'ai analysé la situation, j'ai dû m'interroger sur ce que toute cette démarche me faisait à moi en tant qu'individu. C'était comme si je ne pouvais m'occuper de ma propre carrière. Si nous avions sollicité les conseils d'un juriste, je n'aurais peut-être pas refusé l'offre, mais, au début, je croyais qu'il était nécessaire d'être à l'abri de tout reproche.

Plusieurs des conjoints sont avocats ou sont en affaires. Permettez-moi de vous poser quelques questions. Si un avocat est associé dans une entreprise, faut-il alors qu'il déclare les actifs de l'entreprise dans son ensemble? Qu'en est-il alors des droits des associés? Quel impact cela a-t-il sur la vie privée?

Nombre d'entre nous, quand nous sommes à la maison, dans la circonscription, vivons seuls. Si nous en venons à l'obligation de divulguer publiquement nos actifs, il y a des gens qui vont pouvoir déterminer notre valeur, pour ainsi dire, puis nous nous retrouverons avec une menace qui pèse sur notre sécurité personnelle et notre vie privée. Voilà ce que ressentent bon nombre d'entre nous. Quel sentiment de sécurité pouvons-nous avoir si cette information est rendue publique?

J'ai lu plusieurs articles controversés sur la méthode de divulgation. Un des articles en question laisse entendre que dès qu'une personne est élue à la Chambre des communes, il doit y avoir divulgation, de la part du député et de la part du conjoint. Je me demande, tout comme le font les membres de notre association, si nous ne sommes pas en train de limiter par cela le nombre de gens qui envisagent de se lancer en politique.

En tant que conjoints, nous souhaitons être vus comme étant coopératifs, mais nous souhaitons également être renseignés. Nous voulons être partie prenante de la démarche, plutôt que de voir un code ou une procédure nous être imposés. Nous choisissons d'être conjoints, mais nous souhaitons également pouvoir continuer d'être des individus, à titre d'homme ou de femme d'affaires ou encore de professionnel, sans qu'il y ait de déclaration publique. Nous souhaitons que vous sachiez bien que, en tant que conjoints, nous faisons partie intégrante du tableau d'ensemble.

Voilà qui conclut mes observations générales, et je crois bien que la période de questions permettra au comité d'obtenir nettement plus d'information.

**La présidente:** Je dois vous demander: si on pouvait vous convaincre qu'il n'y aurait bel et bien aucune divulgation au public et que les valeurs ainsi établies ne seraient pas rendues publiques, cette mesure vous paraîtrait-elle satisfaisante?



**Ms. Finlay:** I can answer that in a negative way by saying that our first choice is very private disclosure. We have no difficulty with that at all. We have difficulty with the public disclosure, and how public it would be is what causes us a lot of concern. If there were some guarantees, we would probably be much more comfortable than we are with the position we are in right now.

**The Chairman:** I can recall looking at the form that Ontario Members of the Legislative Assembly have to fill out. They not only have to fill out the exact addresses of all their land holdings and their home but the exact value of everything they own. It seems to me you are right. It is setting up the spouses, who are there alone, in the position of potential victims.

**Senator Rompkey:** I ask my question as the spouse of a parliamentary spouse who is a director of the Parliamentary Spouses Association. I should declare my conflict of interest right at the beginning. My spouse has been a member of that association for 31 years now.

**Ms. Finlay:** And a very active one.

**Senator Rompkey:** Having said that, I wanted to ask you to find some ground for me between the two positions of the rights of individuals and the possible benefits of disclosure. We heard from the Ethics Counsellor that parliamentary spouses found some benefit, advantage or value to disclosure. Would you care to comment on that?

Conversely, some people in the past have put forward the argument that spouses are individuals. At the last meeting, I raised the example of Jane Crosbie, the spouse of John. He had to declare his assets because he was in cabinet, but he adamantly maintained that she was an individual in her own right and that she had some rights as an individual.

I wanted you to find some middle ground between those two points of view.

**Ms. Finlay:** I am not sure I can find a middle ground. On many occasions I have read with interest, and horror — I do not believe everything that is in the media — the Ethics Counsellor's comments.

As you have indicated, the counsellor notes that some members may find themselves in a position of choosing to resign because of a conflict with their spouse's assets. That goes back to my rhetorical question: Are we then in a position to be limiting people who will want to hold public office?

The biggest concern of the spouses' association is our desire to assume and keep our personal identities. I think of one former past president of our association who has indicated this in her written documentation: My husband chose to be a member and I support him. I choose to stay at home, so to speak, and be behind the scenes. I want to maintain that kind of private, personal life.

**Mme Finlay:** Je pourrais répondre à cela par la négative en disant que notre premier choix, c'est une divulgation de nature très privée. Cela ne nous pose aucune difficulté. Nous nous soucions de la divulgation publique de ces renseignements, et nous nous inquiétons beaucoup de savoir jusqu'à quel point cela serait public. Si on pouvait nous donner des garanties, nous serions probablement nettement plus à l'aise que nous le sommes en ce moment, étant donné la situation où nous nous trouvons.

**La présidente:** Je me souviens d'avoir jeté un coup d'œil au formulaire que doivent remplir les élus de l'Assemblée législative de l'Ontario. Non seulement ils doivent donner l'adresse exacte de biens immobiliers et de leur domicile, mais en plus, ils doivent préciser la valeur exacte de tout ce qu'ils possèdent. Il me semble que vous avez raison. Cela équivaut à mettre les conjoints, qui sont là seuls, dans la position de victimes éventuelles.

**Le sénateur Rompkey:** Je pose ma question à titre de conjoint d'un conjoint de parlementaire et d'administrateur de l'Association des conjoints de parlementaires. Je devrais déclarer mon conflit d'intérêts dès le départ. Ma conjointe fait partie de cette association depuis 31 ans maintenant.

**Mme Finlay:** Et il est très actif.

**Le sénateur Rompkey:** Cela dit, je voulais vous demander de trouver pour moi un certain terrain d'entente entre les deux positions — celle qui s'articule autour des droits des individus et celle qui repose sur les avantages possibles de la divulgation. Le conseiller à l'éthique nous a dit que les conjoints de parlementaires peuvent y trouver quelque avantage ou quelque valeur. Qu'en pensez-vous?

Par le passé, à l'inverse, certaines personnes ont fait valoir en guise d'argument que les conjoints sont des individus. À la dernière réunion, j'ai soulevé l'exemple de Jane Crosbie, épouse de John. Il a dû déclarer ses actifs parce qu'il était ministre, mais il a tenu mordicus à faire valoir qu'elle était un individu elle-même et qu'elle avait certains droits en tant qu'individu.

J'aimerais que vous trouviez une sorte de terrain d'entente entre ces deux points de vue.

**Mme Finlay:** Je ne suis pas sûre de pouvoir trouver un terrain d'entente. Nombre de fois, j'ai lu avec intérêt, et avec horreur — je ne crois pas tout ce qui est publié dans les médias — les observations du conseiller à l'éthique.

Comme vous l'avez fait voir, le conseiller fait remarquer que certains membres se retrouveront par exemple dans une situation où ils choisiront de démissionner du fait d'un conflit en ce qui concerne les actifs de leur conjoint. Cela me ramène à la question rhétorique que j'avais posée: pouvons-nous nous permettre de limiter le nombre de personnes qui envisagent une charge publique?

Le principal souci que nous avons, à l'association des conjoints, c'est d'assumer et de préserver nos identités personnelles. Je songe à l'une des présidentes de notre association, qui a fait valoir dans son mémoire: mon mari a choisi de devenir parlementaire, et je l'appuie. Je choisis de demeurer à la maison, pour ainsi dire, et de jouer un rôle discret. Je veux préserver ce genre de vie personnelle, de vie privée.



Where you draw the lines, I have no idea. I have talked to many people in our association who would have no trouble disclosing assets privately, one to one, with an ethics commissioner. The document to which the Chair has referred for the Ontario legislature I find personally very offensive. It takes away all of my private rights. To define where the two separate, where they come together, we need some very definite, clear guidelines. Our concern is our personal lives. People in personal business want to maintain their identity.

**Senator Rompkey:** Could you comment on the testimony we heard that some spouses somehow found a benefit to them, that they gained something from disclosure? Has that been your experience?

**Ms. Finlay:** I do not know of any benefit, other than one flippant comment to the effect that a spouse said, "I found out how much we are actually worth." Whether that is a benefit or not, I do not know.

**Senator Smith:** I have complete empathy with your point of view. I would not even ask this had you not raised the issue. I am mystified about the ruling that you referred to about a hotel investment. I could understand the situation if he had been a PS at the time, but would not a blind trust have solved everything?

**Ms. Finlay:** He was a PS at the time and a blind trust did solve everything once he removed himself from the position of the board of directors.

**Senator Smith:** There certainly was no suggestion by anyone that you would not have been eligible to sit on the board, was there? That would trouble me greatly.

**Ms. Finlay:** No one told me that in so many words. I just found it difficult to take that position. He had removed himself from the position. We are a couple who talk about things at home. I wanted to be so-called "squeaky clean."

**Senator Smith:** He would not even have had a problem as an ordinary MP. You would have been and you would have continued to be as pure as the driven snow.

**Ms. Finlay:** I sometimes get paranoid about what might become public.

**Senator Joyal:** I want to come back to the balance between the right to privacy and the right of the public to expect from its representatives dedicated performance to their constitutional duties. In your own terms, what is the definition of a spouse?

**Ms. Finlay:** Me, personally?

**Senator Joyal:** In your common understanding, what is a spouse?

Où faut-il tracer la ligne de démarcation? Je n'en ai pas la moindre idée. J'ai parlé à bien des gens de notre association, qui ne seraient pas du tout embêtés à l'idée de divulguer leurs actifs de façon privée, face à face avec un commissaire à l'éthique. Le document auquel a fait allusion le président, dans le cas de l'assemblée législative de l'Ontario, me paraît très choquant personnellement. Il m'enlève tous mes droits privés. Pour savoir où les deux se distinguent, où ils se rencontrent, il nous faut des lignes directrices très précises, très claires. C'est de notre vie personnelle que nous nous soucions. Les gens qui vaquent à leurs affaires personnelles souhaitent préserver leur identité.

**Le sénateur Rompkey:** Que pensez-vous du témoignage auquel nous avons eu droit, selon lequel certains conjoints y ont trouvé leur compte, ont tiré quelque chose de la divulgation? Est-ce que cela s'est avéré pour vous?

**Mme Finlay:** Je ne suis consciente d'aucun avantage à cet égard, à moins de prendre au sérieux la boutade d'un conjoint qui a dit: J'ai pu savoir ce que je valais vraiment. Si c'est un avantage ou non, je ne le sais pas.

**Le sénateur Smith:** Vous avez droit à mon empathie totale et entière. Je ne poserais même pas la question si vous n'aviez pas soulevé cela. Cela me mystifie de connaître la décision à laquelle vous avez fait allusion en ce qui concerne l'investissement dans l'hôtel. Je comprendrais si votre mari avait été secrétaire parlementaire à l'époque, mais le fonds fiduciaire sans droit de regard n'aurait-il pas réglé toute cette question?

**Mme Finlay:** Il était secrétaire parlementaire à l'époque, et le fonds fiduciaire a permis de tout régler, une fois qu'il a démissionné de son poste au conseil d'administration.

**Le sénateur Smith:** Certes, personne n'a laissé entendre que vous n'aviez pas le droit de siéger au conseil d'administration, n'est-ce pas? Cela me troublerait beaucoup.

**Mme Finlay:** Personne ne m'a dit cela en tant que tel. Simplement, j'ai trouvé qu'il était difficile d'adopter cette position. Il s'était retiré de la situation en question. Nous formons un couple qui parle, à la maison. Je voulais être, comme on dit, à l'abri de tout reproche.

**Le sénateur Smith:** Il n'aurait même pas eu de problème comme député ordinaire. Vous auriez été, et vous auriez continué d'être, blanche comme neige.

**Mme Finlay:** Je deviens parfois paranoïaque à propos de ce qui peut devenir public.

**Le sénateur Joyal:** J'aimerais revenir à la question de l'équilibre entre le droit à la vie privée et le droit du public de s'attendre que ses représentants exercent leurs fonctions constitutionnelles avec diligence. À votre avis, quelle serait la définition du terme conjoint?

**Mme Finlay:** Mon avis à moi, personnellement?

**Le sénateur Joyal:** D'après ce que vous en savez, qu'est-ce qu'un conjoint?

**The Chairman:** I believe, while you are thinking, Ms. Finlay, that the definition in the proposed code is that "spouse" is a married person and there is provision for common-law partners of either sex.

**Ms. Finlay:** I was going to refer to the definition in the document.

**Senator Joyal:** In your understanding, the definition of spouse is, first, someone who is legally married. There is very clear legal status. Then, second, a common-law partner is included, that is a situation where two persons live in a conjugal relationship for a period of a year. Is this the way you understand it?

**Ms. Finlay:** Yes.

**Senator Joyal:** In your opinion, is the legal relationship that monitors the assets of each partner in that relationship of any significance to you? I will be more specific. There are different kinds of legal arrangements between two partners who accept to share life. They can share any assets. It is what we call in the French system "la communauté de biens." Anything that accrues to one member, the other one can claim half of. There are, of course, other legal arrangements whereby each one maintains separate entities of ownership.

Then we have, of course, the common law whereby the middle ground is still true unless there is a clear contract between the two.

Does that have any impact on the definition of disclosure? We are affecting that relationship when we are talking about disclosure of assets. In a case where there is a community of goods, anything that one partner does benefits the other. That might raise some questions. However, if the two have totally separate ownership and independence, recognized by law and sanctioned by law as being an acceptable system, that has an impact, too, in my mind, especially in the year 2000 and on. We are no longer in the twentieth century where the male part of the couple had a dominant position. We have entrenched the equality of the sexes. It should mean something. We should be able to draw some conclusions when we are trying to define a system that affects the equality and autonomy of each of the two partners. That is what we are doing by imposing an obligation on one of the partners who is not party to the obligation, the oath, that is taken on by the member of Parliament or the senator.

I might be too specific, but I am trying to understand what we are doing here. At the end of the day, we are dealing with rights. As you said yourself, we are dealing with your rights and the rights of any other spouse in a similar situation.

**La présidente:** Je crois que, pendant que vous y pensez, madame Finlay, le code proposé définit le «conjoint» comme étant une personne mariée et qu'il renferme une disposition concernant les conjoints de fait, qu'ils soient du même sexe ou non.

**Mme Finlay:** J'allais me reporter à la définition du document.

**Le sénateur Joyal:** D'après ce que vous en savez, le conjoint est défini comme étant, d'abord, la personne qui est mariée au sens légal du terme. La notion juridique est très claire. Ensuite, en deuxième lieu, le conjoint de fait est inclus dans cela, c'est-à-dire la situation où deux personnes vivent une relation conjugale pendant une période de un an. Est-ce ainsi que vous voyez les choses?

**Mme Finlay:** Oui.

**Le sénateur Joyal:** À votre avis, la relation juridique qui régit les actifs de chacun des conjoints dans une telle relation est-elle importante? Je vais poser une question plus précise. Il existe diverses formes d'arrangements juridiques pour deux personnes qui acceptent d'avoir une vie commune. Elles peuvent partager leurs biens. C'est ce qui est qualifié de «communauté de biens» dans le système français. Tout ce qui appartient à un membre, l'autre peut en réclamer la moitié. Bien entendu, il existe d'autres arrangements juridiques où chacun des conjoints préserve ses biens de manière distincte.

Et puis il y a, bien entendu, l'union libre où c'est une zone de compromis qui s'applique toujours, à moins qu'il y ait un contrat clairement établi entre les deux personnes.

Est-ce que cela a quelque impact sur la définition de la divulgation? Nous visons cette relation quand nous parlons de la divulgation des actifs. Dans les cas où il y a communauté de biens, tout ce qu'un conjoint fait peut être à l'avantage de l'autre. Cela peut soulever certaines questions. Tout de même, si les deux conjoints ont des possessions tout à fait distinctes et une autonomie parfaite, sous un régime qui est reconnu en droit et qui est sanctionné par les dispositions législatives applicables, selon moi, cela a aussi une incidence sur la question, surtout pour ce qui est de la période qui commence en l'an 2000. Nous ne sommes plus au XX<sup>e</sup> siècle, à l'époque où l'homme était dominant dans le couple. Nous avons inscrit en droit le principe de l'égalité des sexes. Cela devrait avoir un sens. Nous devrions pouvoir tirer certaines conclusions quand vient le temps de définir un système qui a une incidence sur l'égalité et le degré d'autonomie de chacun des deux conjoints. C'est ce que nous faisons en imposant une obligation à l'un des conjoints, qui n'est pas partie à l'obligation, contractée sous serment par le député ou le sénateur.

Ma question est peut-être trop précise, mais j'essaie de comprendre ce qui se passe. En dernière analyse, il est question ici de droits. Comme vous l'avez dit vous-même, il s'agit ici de vos droits et des droits de tout autre conjoint qui se trouve dans une situation semblable.



I want to try to understand the impact of the legal status that the two partners have chosen for themselves. We are imposing disclosure obligations upon two people who have the right — and that right is totally recognized in law and in the Charter — to decide for themselves on their own legal status.

I am trying to understand that. As you said, everyone is for motherhood. We want to look clean. However, we cannot do that at the expense of giving up the rights and ignoring the decisions taken by people, some of them, prior to entering public life. Would you comment on this?

**Ms. Finlay:** I am not a lawyer, but I try to follow the law. There are certain situations to which you have alluded that the law would have to decide. For instance, if you enter a common-law relationship, there will be some assets that you choose to keep as an individual and there may be others that you acquire as part of that relationship. Those would be joint assets. If someone becomes a spouse of a parliamentarian, the joint assets would need to be disclosed. Where I become a private individual is in relation to the assets that belonged to me as the other partner, which I would not have to disclose. Having said that, I would need a legal opinion to know, in a common-law relationship, what is determined to be separate and what is determined to be joint.

I am not sure that answers or covers anything you have asked.

**Senator Joyal:** This is an important element of the decision we will be taking. I raise the issue this morning because I should like us to share the preoccupation that I have with what we are doing when we are compelling one partner who has decided, jointly, to retain the total control of his or her assets, to be then subjected to a system whereby there is a legal obligation to disclose.

This raises an important element of changing the nature of the relationship between the two persons. If we are doing that, I want us to be very conscious about how far we can go on the balance between what you said, namely, the balance between the rights to privacy and the rights of the public, to be sure that the constitutional duty of the person is served according to what are the constitutional duties of a senator or a member of Parliament.

**The Chairman:** Senator Joyal, surely the issue is not only the legal property rights. The issue that we have to deal with is also the public perception of a parliamentarian helping a spouse. As Ms. Finlay said, she and her husband talk openly with each other, so he would know of her interests and her involvement in other things. Certainly, the public might then reasonably think that the spouse knows and cares about her interests.

Je veux essayer de comprendre l'incidence du régime juridique que les conjoints ont choisi d'adopter. Nous imposons l'obligation de divulgation à deux personnes qui ont le droit — et c'est un droit qui est reconnu tout à fait en droit et notamment dans la Charte — de décider pour elle-même de leur situation juridique.

J'essaie de comprendre cela. Comme vous l'avez dit, tout le monde est en faveur de la vertu. Nous souhaitons paraître être sans reproche. Toutefois, nous ne pouvons le faire si le prix à payer est de renoncer aux droits et de faire fi des décisions prises par les gens, certains d'entre eux, avant de s'engager dans la vie publique. Pourriez-vous nous dire ce que vous pensez de cela?

**Mme Finlay:** Je ne suis pas avocate, mais j'essaie de me plier aux lois. Il existe certaines situations, auxquelles vous avez fait allusion, où c'est le droit qui détermine ce qui va arriver. Par exemple, si vous vous engagez dans une union libre, il y aura certains biens que vous allez choisir de garder en tant qu'individu, et d'autres encore que vous allez acquérir dans le cadre de la relation. Ce serait les avoirs communs. Si quelqu'un épouse un parlementaire, les avoirs communs de cette personne et de son conjoint devront être divulgués. Là où la question de l'individu et de la vie privée entre en ligne de compte, c'est en rapport avec les biens qui m'appartiennent en propre, par rapport à l'autre conjoint, et pour lesquels il n'y a pas de divulgation nécessaire. Cela dit, il faudrait que je consulte un juriste pour connaître ce qui, dans l'union libre, est considéré comme distinct et ce qui est considéré comme commun.

Je ne suis pas sûr d'avoir répondu à l'une de vos questions.

**Le sénateur Joyal:** C'est là un élément important de la décision que nous allons prendre. Je soulève la question ce matin parce que je souhaite que nous ayons tous à l'esprit le souci que j'ai moi-même quand je pense que nous obligeons un conjoint qui a décidé, avec l'autre, de préserver une emprise totale sur ses biens, de s'assujettir à un régime où il y a l'obligation légale de divulguer les actifs.

Cela soulève une question importante: la nature de la relation entre deux personnes est changée. Si nous faisons cela, je veux que nous réfléchissions vraiment pour savoir jusqu'à quel point nous sommes prêts à aller pour atteindre l'équilibre entre ce dont vous avez parlé, c'est-à-dire l'équilibre entre les droits relatifs à la vie privée et les droits du public, pour être sûr que les droits constitutionnels de la personne sont pris en considération en rapport avec les fonctions constitutionnelles du sénateur ou du député.

**La présidente:** Sénateur Joyal, ce n'est sûrement pas qu'une question de droits de propriété. Nous devons aussi prendre en considération la perception qu'a le public du fait qu'un parlementaire puisse aider son conjoint. Comme Mme Finlay l'a dit, elle et son mari discutent ouvertement de ces choses, de sorte qu'il est au courant de ses intérêts et qu'elle est au courant de sa participation à d'autres affaires. Certes, le public pourrait avoir alors des motifs raisonnables de croire que le conjoint est au courant des intérêts de l'autre et qu'il s'en soucie.



**Senator Joyal:** We make the assumption that, because they are in a conjugal relationship, legal or otherwise, each of them has a vested interest so that each of his or her assets increases. If I am in a legally binding relationship with a partner and that person has total control over his or her assets, then there is the inference that, because I am in a conjugal relationship that it is an intimate relationship, I have a shared interest, and his or her assets increase. My position could be used — that is, my duties as a parliamentarian — so that those assets would benefit from that relationship.

However, it does not trump the legal rights of my partner to monitor and manage his or her assets the way she or he wants to do it, as per the contractual link we might have.

**The Chairman:** Again, we come back to the public perception, which is part of what we are trying to deal with here.

**Senator Joyal:** That is exactly the point. Where do we strike the balance between the rights to privacy and the rights that accrue to the spouse under a legal bond of marriage or a common law situation, and, as you said, the right to public interest? I think that is the Gordian knot we must deal with.

**Ms. Finlay:** I do not have an answer. That is a question that must be answered and worked through carefully with the advice of people in those situations and with legal advice. Again, we stress the importance of being able to maintain our individuality and our privacy.

**Senator Grafstein:** Something arose out of the evidence that we received from our counsel, Mark Audcent, which troubled me. I have been thinking about it since he gave his evidence. This is a question not of disclosure but of legal conflict as it applies to spouses. There is almost a grey cloud over a parliamentarian spouse who is actively engaged in volunteerism. I notice that your organization is actively engaged in women's shelters and breast cancer research. My wife is actively involved in the latter. There is some question as to whether or not that activity, which would directly or indirectly call upon federal funds, might be a form of conflict.

More directly than that — that is, something even more troublesome — under the code and an act of Parliament, if one benefits from a contract for money by the federal government directly or indirectly, one would be in a legal breach, according to the testimony we have heard. In what position does that put a parliamentarian if one's spouse is effectively paid as a public servant? Is that not a direct conflict?

I raise this because it never occurred to me before that the law as it presently stands would cover that. We have been admonished not to participate in volunteer organizations under that same rubric.

**Le sénateur Joyal:** Nous présumons que chacun d'entre eux, comme ils forment un couple qui vit une relation conjugale, que ce soit un mariage ou une autre forme, a certains intérêts acquis, de sorte que les biens de part et d'autre s'accroissent. Si je vis une union légalement définie avec un conjoint et que ce conjoint exerce une emprise entière et totale sur ses biens, il faut en déduire que, étant donné que je vis une relation conjugale qui est une relation intime avec cette personne, j'ai en commun un intérêt, et ses biens s'accroissent. Ma situation — c'est-à-dire, mes fonctions en tant que parlementaire — pourraient être mis à l'avantage des biens en cause dans cette relation.

Tout de même, cela n'a pas préséance sur les droits de mon conjoint quand vient le temps de contrôler et de gérer ses biens comme il l'entend, selon le lien contractuel que nous pouvons avoir.

**La présidente:** Encore une fois, nous revenons à la perception du public, qui fait partie des questions dont nous traitons ici.

**Le sénateur Joyal:** C'est cela tout à fait. Comment trouver le juste équilibre entre les droits relatifs à la vie privée et les droits qui reviennent au conjoint dans le cas d'un mariage légal ou d'une union libre et, comme vous le dites, le droit en ce qui concerne l'intérêt public? Voilà le nœud gordien que nous devons trancher.

**Mme Finlay:** Je n'ai pas de réponse. Il faut solliciter les conseils des gens qui vivent ces situations ainsi que les conseils des juristes pour trouver une réponse à cette question et l'étudier attentivement. Encore une fois, nous insistons pour dire qu'il importe de pouvoir préserver notre individualité et notre vie privée.

**Le sénateur Grafstein:** Les éléments que nous a fournis notre conseiller, Mark Audcent, soulevaient une question qui m'a troublé. J'y songe depuis qu'il a témoigné. C'est une question qui fait intervenir non pas la divulgation, mais plutôt un conflit juridique qui s'applique aux conjoints. Le conjoint d'un parlementaire qui s'engage activement dans des causes bénévoles a un nuage gris au-dessus de la tête, pourrait-on presque dire. Je constate que votre organisation appuie activement les refuges pour femmes et la recherche sur le cancer du sein. Ma femme appuie activement cette dernière cause. Il y aurait lieu de se demander si cette activité, qui serait liée directement ou indirectement à des fonds du gouvernement fédéral, donnerait lieu à une sorte de conflit.

Fait encore plus direct — c'est-à-dire un cas encore plus troublant: selon le code et selon une loi, le fait que quelqu'un tire un avantage direct ou indirect d'un contrat consenti par le gouvernement fédéral serait alors une transgression au sens juridique, selon le témoignage auquel nous avons eu droit. Quelle est alors la situation du parlementaire dont le conjoint est justement un fonctionnaire rémunéré? N'y a-t-il pas là un conflit direct?

Je soulève la question parce que je n'avais jamais songé auparavant au fait que la loi, sous sa forme actuelle, s'appliquerait à cela. On nous a mis en garde à cet égard en ce qui concerne la participation aux affaires d'organismes bénévoles.

My question to you is simple: Have you looked at this question? If you have, are you concerned about it?

**Ms. Finlay:** Have we looked at it? No. Are we concerned? Now that you bring it to our attention, the answer is yes. Some of those things that you are telling us about are frightening. I have been actively involved in women's shelter work.

The association as a whole, does one major fundraiser a year. Some of you participated in it last year at Christmas time, and we thank you immensely. Those donations we have collected — whatever amount the person wishes to put in as they enter the door — have always been discussed with personnel on the Hill before our decision is finalized.

Concerning what we do privately and personally, I do not think I have ever thought about what I belong to, as a volunteer, when my husband is a parliamentarian. However, if some of the information that you are giving us is accurate, they are all public associations and organizations. However, I have never thought about where they get their funding. The two people beside me have not thought of it either.

**Senator Grafstein:** Perhaps you could read the testimony of Mark Audcent and get back to us.

**The Chairman:** I would suggest that you not come back to us but that you send us a letter. I would also point out that in the propose code there is only a problem where the parliamentarian would have a direct interest, not an indirect one. The parliamentarian himself or herself must get a benefit from it. An indirect benefit through the spouses is, I believe, in order.

**Senator Grafstein:** I am not talking about the proposed code; I am talking about the existing state of the law, as it applies to this. We are here to not only solve some public perceptions, but also to deal with major inconsistencies in the law. We are not here just to deal with a perception, but also to deal with some reality. If this is reality, it is something you might look at. Again, if you can give us the written benefit of your advice, I would be most interested in your response.

**Senator Di Nino:** Let me first comment on Senator Grafstein's statement. I believe Mr. Mark Audcent was responding to a question I asked. I thought he was absolutely clear. The law as it exists today, as I asked about a number of organizations with which I am and have been involved with through the normal course, receive government grants. I think of one instance this past year, where there was absolutely no personal benefit to myself. I think he was unequivocal when he said, "You are in breach." That gave me concern and, as you know, I asked that this be clarified.

La question que je souhaite vous poser est simple: avez-vous étudié cette question? Si vous l'avez fait, est-ce que cela vous préoccupe?

**Mme Finlay:** Est-ce que nous l'avons étudiée? Non. Est-ce que nous sommes préoccupés? Maintenant que vous nous signalez cela, la réponse est «oui». Certaines des choses dont vous nous parlez font peur. Je travaille activement dans les refuges pour femmes.

L'association organise une grande activité par année pour amasser des fonds. Certains d'entre vous ont d'ailleurs participé l'an dernier, à Noël, et nous vous remercions du fond du cœur. Les dons que nous avons reçus — la somme que la personne veut bien remettre en franchissant le pas de la porte — ont toujours fait l'objet de discussions avec le personnel de la cité parlementaire, avant que notre décision finale soit prise.

Quant à ce que nous faisons à titre privé et à titre personnel, je crois n'avoir jamais réfléchi à l'organisation où je travaille, comme bénévole, du fait que mon mari est parlementaire. Tout de même, si certains renseignements que vous nous donnez sont exacts, ce sont là des associations et des organisations publiques. Tout de même, je n'ai jamais réfléchi à la source de leur financement. Les deux gens qui se trouvent à côté de moi n'y ont jamais pensé non plus.

**Le sénateur Grafstein:** Vous pourriez peut-être lire le témoignage de Mark Audcent, puis nous revenir.

**La présidente:** Je vous suggérerais non pas de revenir, mais de nous envoyer une lettre. Je soulignerais aussi que, dans le code proposé, il n'y a de problème que lorsque le parlementaire a un intérêt direct, et non pas indirect, dans l'affaire. Le parlementaire lui-même doit en tirer quelque avantage. Un avantage indirect pour le conjoint, je crois, est acceptable.

**Le sénateur Grafstein:** Je ne parle pas du code proposé; je parle de l'état actuel de la question dans les lois, en tant que cela s'applique à cette situation. Nous sommes là non seulement pour régler la question des perceptions que peut avoir le public, mais aussi les principales incongruités des dispositions législatives. Nous ne sommes pas seulement là pour nous occuper des perceptions des gens; nous devons également nous occuper d'une certaine réalité. Si cela est réel, c'est une question que vous allez peut-être vouloir étudier. Encore une fois, si vous pouvez nous transmettre vos conseils par écrit, votre réponse m'intéresse au plus haut point.

**Le sénateur Di Nino:** J'aborderai d'abord la remarque du sénateur Grafstein. Je crois que M. Mark Audcent répondait à une question que j'avais posée moi-même. Je crois qu'il a le droit, dans l'état actuel des choses, et j'ai posé la question au sujet de plusieurs organisations dont j'ai fait partie et dont je fais toujours partie et qui, dans le cours normal des choses, reçoivent des subventions gouvernementales. Je crois que, dans un cas particulier qui s'est présenté durant l'année, il n'y avait absolument aucun avantage personnel pour moi. Je crois qu'il a été sans équivoque là-dessus quand il a dit: c'est une transgression de votre part. Cela m'a inquiété et, comme vous le savez, j'ai demandé que la question soit éclaircie.



I do not think there is a question there, unless he was wrong, and I do not believe he was.

In the discussion that deals with the involvement of spouses and the code, I agree that there must be some involvement, particularly for the purposes of transparency and perception. I just wanted to clarify a point that you made. I believe you said that, if it were a confidential disclosure that would not be available to the public and would be in the offices of the commissioner, you and your colleagues would not oppose that. Is that correct?

**Ms. Finlay:** That is correct.

**Senator Di Nino:** Therefore, your concern is making public the affairs of the spouses, whether they are, as Senator Joyal was saying, between the two spouses or, as is the norm with most assets, held jointly. Your concern is that, to the degree possible, we should not make that list public for those who are curious or those who may have ulterior motives, who would wish to use or abuse that list?

**Ms. Finlay:** That is correct. A number of us feel that some of the documentation we have read, for instance, the election of an MP and immediate disclosure, is very intrusive. We have been through the process that ensues when someone is elected to the position of parliamentary secretary or cabinet member. Most of us found it very enlightening. I do not think any of us has a problem with private disclosure. It is, as you have alluded to, what happens to that information or into whose hands it goes after it is private.

**Senator Joyal:** I think this is very important to emphasize that, because it is part of the unintended consequences of what we are being asked to consider today. Once you start disclosing assets, you start measuring someone's level of wealth. From that conclusion to the one that the richer you are, the more disinterested about the plight of the have-nots, will start being spread. It will mean, essentially, that we will try to change a very important element in the fabric of Canadian society. We will be trying to identify who is richer and less rich, and who is more sensitive and less sensitive to the conditions of average Canadians, and we will start determining committee membership by the very determination of their assets.

If we enter into that process, then we would not be serving the public good. That is much more important, even for the spouse. Like it or not, once you are elected or appointed to the Senate, you become the focus of public attention and sometimes public meanness.

**Ms. Finlay:** You made very interesting observations that I think are absolutely true. Our life is a so-called "open book," and if we have to make a public disclosure it will be even more of an open book.

Je ne crois pas qu'il y ait là matière à problème, à moins qu'il ait eu tort, et je ne crois pas qu'il ait eu tort.

Quant à la discussion sur les conjoints et le code, je suis d'accord pour dire qu'il faut une certaine participation, particulièrement aux fins de la transparence et de la perception. Je voulais simplement éclaircir un point que vous avez formulé. Je crois que vous avez dit: s'il s'agissait d'une divulgation confidentielle dont les résultats ne seraient pas accessibles au public et qui se feraient dans les locaux du bureau du commissaire, vous et vos collègues n'y seriez pas opposés. Est-ce bien cela?

**Mme Finlay:** C'est cela.

**Le sénateur Di Nino:** Ce qui vous préoccupe donc, c'est le fait que soient rendues publiques les affaires des conjoints, qu'il s'agisse, comme le sénateur Joyal le disait, des affaires entre deux conjoints ou, comme c'est la norme pour la plupart des biens, d'avoirs communs. Vous vous souciez de ce que, dans la mesure du possible, nous n'en fassions pas un fait public accessible à ceux qui sont curieux ou qui auraient d'autres desseins, qui voudraient s'en servir ou utiliser cela à mauvais escient?

**Mme Finlay:** C'est cela. Nous sommes plusieurs à croire que certains des documents que nous avons lus, par exemple dans le cas de l'élection d'un député et de la divulgation immédiate, représentent une grande intrusion dans la vie privée. Nous connaissons la démarche qui s'applique quand quelqu'un est élu au poste de secrétaire parlementaire ou de député. Pour la plupart, nous avons jugé cela très enrichissant. Je crois que personne d'entre nous n'est contre la divulgation à titre privé. Il s'agit de savoir, comme vous y avez fait allusion, ce qui arrive à cette information, savoir entre quelles mains elle va se retrouver après qu'elle est révélée à titre privé.

**Le sénateur Joyal:** Je crois qu'il est très important d'insister là-dessus, car cela fait partie des conséquences imprévues que nous sommes appelés à étudier aujourd'hui. Une fois que commence la divulgation des actifs, on peut commencer à mesurer le niveau de richesse de la personne. Cette détermination mènera à la conclusion selon laquelle plus on est riche, moins on s'intéresse au sort des démunis — l'idée commencera à courir. Cela veut dire, essentiellement, que nous allons essayer de changer un élément très important du tissu dont est fait la société canadienne. Nous allons essayer de savoir qui est plus riche ou moins riche que les autres, et qui est plus sensible ou moins sensible au sort du Canadien moyen, et nous allons commencer à déterminer les actifs pour savoir qui peut faire partie des comités.

Si nous nous engageons dans cette voie, nous n'allons pas agir dans l'intérêt public. Ce sera beaucoup plus important, même pour le conjoint. Que l'on veuille ou non, une fois qu'on est élu à la Chambre ou nommé au Sénat, on devient une cible pour l'attention publique et, parfois, la méchanceté du public.

**Mme Finlay:** Vous avez formulé des observations très intéressantes qui, à mon avis, sont tout à fait vraies. Notre vie est une sorte de «livre ouvert», et si nous devons divulguer les actifs au public, ce sera encore plus un livre ouvert.



**The Chairman:** Thank you. I would point out before we close that I believe the proposed code, Senator Di Nino, would help to clarify some of the problems about whether you can serve on charitable boards. I believe that Mr. Audcent agreed that it would fix this problem.

**Senator Di Nino:** May I put on the record quickly, I am not concerned only about the disclosure of assets or information that would lead to someone assessing your wealth. That is of concern, obviously, but there are other aspects to this. There may be situations where the parliamentarian or the spouse may find himself or herself in some temporary financial difficulty or a situation of a very private nature, and where certain information could be misused by someone. It may not necessarily be related to wealth, but just a condition of life in which we all find ourselves from time to time.

I think it is important that, while understanding the role that one plays in public life, the private lives of parliamentarians be kept as private as possible, not just the wealthy ones.

**Ms. Finlay:** I appreciate those comments.

**The Chairman:** I would also point out that under this proposed code, no values would be made public.

I thank you very much for appearing before us today. I hope we were not too hard on you.

The committee adjourned.

**La présidente:** Merci. J'aimerais signaler, avant de terminer, sénateur Di Nino, que le code proposé permettrait d'éclaircir certains des cas problèmes qui existent en ce qui concerne le travail au conseil d'administration d'organismes de bienfaisance. Je crois que M. Audcent a convenu du fait que le code réglerait ce problème.

**Le sénateur Di Nino:** Rapidement, pour le compte rendu, puis-je dire que je me soucie non seulement de la divulgation des actifs ou de l'information qui permettrait à autrui de jauger votre richesse. Cela me préoccupe, évidemment, mais la question comporte d'autres aspects. Il peut y avoir des situations où le parlementaire ou encore le conjoint vit des difficultés financières temporaires ou une situation de nature très privée, et où quelqu'un peut utiliser à mauvais escient certains renseignements. Ce ne serait pas forcément lié à la question de la richesse; il pourrait s'agir simplement d'une condition de vie avec laquelle nous pouvons tous être aux prises de temps à autre.

Je crois qu'il importe d'admettre que, même si on reconnaît le rôle que joue le parlementaire dans la vie publique, il faut s'efforcer de faire en sorte que la vie privée des parlementaires, et non seulement les riches, soit la plus privée possible.

**Mme Finlay:** Voilà qui me paraît judicieux.

**La présidente:** Je signalerais aussi que, selon le code qui est proposé, aucune valeur ne serait rendue publique.

Je vous remercie beaucoup d'être venus comparaître aujourd'hui. J'espère que nous ne vous avons pas trop fait la vie dure.

La séance est levée.











*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

---

WITNESSES

*From Democracy Watch:*

Duff Conacher, Coordinator; Chairperson of the Canadian  
Community Reinvestment Coalition.

*From the Parliamentary Spouses Association:*

Mary Anne Silverthorn Finlay, President;  
Susan Simms, Administrative and Logistics Officer;  
Dr. Neville Poy.

---

TÉMOINS

*De Democracy Watch:*

Duff Conacher, coordinateur, président de la Coalition cana-  
dienne pour le réinvestissement communautaire.

*De l'Association des conjoints parlementaires:*

Mary Anne Silverthorn Finlay, présidente;  
Susan Simms, agente d'administration et de la logistique;  
M. Neville Poy.

29  
275

Chambre  
Publ.



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing Committee on*

*Délibérations du Comité permanent du*

# Rules, Procedures and the Rights of Parliament

# Règlement, de la procédure et des droits du Parlement

*Chair:*

The Honourable LORNA MILNE

*Présidente:*

L'honorable LORNA MILNE

Tuesday, March 18, 2003  
Wednesday, March 19, 2003

Le mardi 18 mars 2003  
Le mercredi 19 mars 2003

Issue No. 8

Fascicule n° 8

Fifth and sixth meetings on:

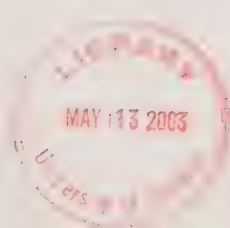
Code of Conduct

Cinquième et sixième réunions concernant:

Le code de déontologie

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING COMMITTEE ON RULES,  
PROCEDURES AND THE RIGHTS OF PARLIAMENT

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

- |   |               |
|---|---------------|
| * Carstairs, P.C.<br>(or Robichaud, P.C.) | Murray, P.C.  |
| Di Nino                                   | Pépin         |
| Fraser                                    | Ringuette     |
| Grafstein                                 | Robertson     |
| Hubley                                    | Rompkey, P.C. |
| Joyal, P.C.                               | Smith, P.C.   |
| * Lynch-Staunton<br>(or Kinsella)         | Stratton      |
|   | Wiebe         |

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ PERMANENT DU RÈGLEMENT,  
DE LA PROCÉDURE ET DES DROITS DU PARLEMENT

*Présidente:* L'honorable Lorna Milne

*Vice-présidente:* L'honorable A. Raynell Andreychuk  
et

Les honorables sénateurs:

- |   |               |
|---|---------------|
| * Carstairs, c.p.<br>(ou Robichaud, c.p.) | Murray, c.p.  |
| Di Nino                                   | Pépin         |
| Fraser                                    | Ringuette     |
| Grafstein                                 | Robertson     |
| Hubley                                    | Rompkey, c.p. |
| Joyal, c.p.                               | Smith, c.p.   |
| * Lynch-Staunton<br>(ou Kinsella)         | Stratton      |
|   | Wiebe         |

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, March 18, 2003  
(19)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 9:34 a.m. this day, in room 160-S Center Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Di Nino, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Pépin, Ringuette, Rompkey, P.C., and Smith, P.C. (9).

*Other senator present:* The Honourable Senator Sparrow (1).

*In attendance:* Charles Robert, Principal Clerk of Procedure; From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson and Margie Young; From the Committees Directorate, Krista Durrell.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 4, 2003, the Committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C., that the documents entitled: "Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence" and "Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report," tabled in the Senate on October 23, 2002. (*For complete text of Order of Reference see Proceedings of the Committee, Issue No. 5.*)

## WITNESSES:

*From the Province of Alberta:*

Mr. Robert Clark, Ethics Commissioner.

*From the Northwest Territories:*

Mr. Ted Hughes, Q.C., Conflict of Interest Commissioner.

Mr. Hughes and Mr. Clark each made a brief opening statement and, together, answered questions.

At 11:12 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, March 19, 2003  
(20)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met in camera at 12:17 p.m. this day, in room 356-S Center Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 18 mars 2003  
(19)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 9 h 34, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Di Nino, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Pépin, Ringuette, Rompkey, c.p. et Smith, c.p. (9).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Sparrow (1).

*Également présents:* Charles Robert, greffier principal à la procédure; Jamie Robertson et Margie Young, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement; Krista Durrell, Direction des comités.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 février 2003, le comité procède à l'étude de la motion de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., appuyé par l'honorable sénateur Carstairs, c.p., concernant l'examen des documents intitulés «Proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence» et «Proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997,» qui ont été déposés au Sénat le 23 octobre 2002. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule N° des délibérations du comité.*)

## TÉMOINS:

*De la province de l'Alberta:*

M. Robert Clark, commissaire à l'éthique.

*Des Territoires du Nord-Ouest:*

M. Ted Hughes, c.r., commissaire aux conflits d'intérêts.

M. Hughes et M. Clark font chacun un bref exposé puis répondent aux questions ensemble.

À 11 h 12, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 19 mars 2003  
(20)

[Traduction]

Le Comité permanent du règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à huis clos à 12 h 17 dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Di Nino, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, P.C., Milne, Ringuette, Rompkey, P.C., Smith, P.C., and Stratton (11).

*Other senators present:* The Honourable Senators Corbin, Gauthier and Sparrow (3).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson and Margie Young; from the Committees Directorate, Krista Durrell; from the Office of the Honourable Senator Milne, Jeff Paul and Barbara Kagedan; from the Office of the Honourable Sharon Carstairs, P.C., Vincent MacNeil; from the Office of the Honourable Senator Fraser, Céline Éthier.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 4, 2003, the Committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C., that the documents entitled: "Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence" and "Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report," tabled in the Senate on October 23, 2002. (*For complete text of Order of Reference see Proceedings of the Committee, Issue No. 5.*)

It was agreed to proceed in camera for the purposes of the consideration of a draft agenda.

It was agreed to reschedule the witnesses from Westminster to an agreeable time after the April break.

At 1:25 p.m., the committee proceeded to consideration of its budget, in public session.

It was moved by the Honourable Senator Grafstein, — That the committee approve the following budget application:

Other Expenditures (Publications)	\$ 5,000
<b>Total</b>	<b>\$ 5,000</b>

The question being put on motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Grafstein, — That the committee approve the following budget application for the 2003-2004 fiscal year:

Professional and Other Services	\$ 10,000
Transportation and Communications	\$ 500
<b>Total</b>	<b>\$ 10,500</b>

The question being put on motion, it was adopted.

At 1:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du comité,*

Blair Armitage

*Clerk of the Committee*

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Di Nino, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, c.p., Milne, Ringuette, Rompkey, c.p., Smith, c.p. et Stratton (11).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Corbin, Gauthier et Sparrow (3).

*Sont présents:* De la Direction de la recherche de la Bibliothèque du Parlement, Jamie Robertson et Margie Young; de la Direction des comités, Krista Durrell; du bureau de l'honorable Lorna Milne, Jeff Paul et Barbara Kagedan; du bureau de l'honorable Sharon Carstairs, c.p., Vincent MacNeil; et du bureau de l'honorable sénateur Fraser, Céline Éthier.

*Sont également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 février 2003, le comité poursuit l'examen d'une motion de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Carstairs, c.p., pour que les documents intitulés: «Propositions de modification de la *Loi sur le Parlement du Canada* (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence» et «Propositions de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997» déposé au Sénat le 23 octobre 2002. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 5 des délibérations du comité.*)

Il est convenu de poursuivre la séance à huis clos aux fins d'examen d'une ébauche d'ordre du jour.

Il est convenu de reporter l'audience des témoins de Westminster à une date qui convienne après le congé d'avril.

À 13 h 25, le comité entreprend l'examen de son budget en séance publique.

Il est proposé par l'honorable sénateur Grafstein — Que le comité approuve la demande de budget qui suit:

Autres dépenses (publications)	5 000 \$
<b>Total</b>	<b>5 000 \$</b>

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Grafstein — Que le comité approuve la demande de budget qui suit pour l'exercice 2003-2004:

Services professionnels et autres	10 000 \$
Transports et communications	500 \$
<b>Total</b>	<b>10 500 \$</b>

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 13 h 30, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:



## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, March 18, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 9:34 a.m. to examine proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other acts as a consequence and proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver report, tabled in the Senate on October 23, 2002.

**Senator Lorna Milne** (*Chairman*) in the Chair.

[English]

**The Chairman:** This is our fifth meeting on the ethics package tabled by the government last fall. The package is based on work done by our colleague Senator Donald Oliver who co-chaired with Mr. Peter Milliken a joint committee on a code of conduct. Their report tabled in 1997 forms the basis of the package that we are studying today.

Today, we have before us Mr. Hughes, the Conflict of Interest Commissioner for the Northwest Territories and previously for the province of British Columbia, and Mr. Clark, Ethics Commissioner for the Province of Alberta.

Welcome to Ottawa, gentlemen. The floor is yours.

**Mr. Robert Clark, Ethics Commissioner, Province of Alberta:** Honourable senators, thank you for the opportunity to make a brief presentation to you. I would like to take five minutes to tell you what is going on in Alberta at this time because it deals with reappointment. I want to make it clear that I am not here seeking any responsibilities. I am stepping down as the commissioner in Alberta at the end of this month. At this time, the committee of members of the legislature from all three parties are in the final stages of selecting a new commissioner.

The expectation is that the new commissioner's name will come forward to the house with the unanimous support of the committee, a motion will be passed in the house, and then an Order in Council will be made.

The tradition in Alberta has been that those appointments are for five years. I am in my third term and I have decided to move on and do some other things.

In April of each year, a package goes out to each of the members of the Alberta legislature asking them to indicate to the commissioner any significant changes in their financial status, the financial status of their spouse and minor children, and of any companies over which they have control. During the months of June, July and August the commissioner meets individually with each member, goes over the disclosure document and explores any areas that other parties feel are appropriate.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 18 mars 2003

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 9 h 34 pour examiner la proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence et la proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en œuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997, déposées au Sénat le 23 octobre 2002.

**Le sénateur Lorna Milne** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**La présidente:** C'est la cinquième fois que nous nous réunissons à propos du programme d'éthique déposé par le gouvernement l'automne dernier. Le programme repose sur les travaux effectués par notre collègue le sénateur Donald Oliver qui, de concert avec M. Peter Milliken, a coprésidé un comité mixte sur un code de conduite. C'est le rapport, déposé en 1997, qui est le fondement du programme que nous étudions aujourd'hui.

Aujourd'hui, nous accueillons M. Hughes, commissaire aux conflits d'intérêts des Territoires du Nord-Ouest et, précédemment, de la province de la Colombie-Britannique, et M. Clark, commissaire à l'éthique de la province de l'Alberta.

Bienvenue à Ottawa, messieurs. La parole est à vous.

**M. Robert Clark, commissaire à l'éthique, province de l'Alberta:** Honorables sénateurs, je vous remercie de me donner l'occasion de faire un bref exposé devant vous. Je prendrai cinq minutes pour vous expliquer le processus qui a cours en Alberta à l'heure actuelle car il y aura une nouvelle nomination. Je veux que vous sachiez que je ne suis pas ici en quête de responsabilités. Je vais quitter mes fonctions de commissaire à l'éthique en Alberta à la fin du mois. En ce moment, un comité composé de députés de l'Assemblée législative représentant les trois partis en est aux dernières étapes de la sélection d'un nouveau commissaire.

Il est prévu que le comité soumettra à la Chambre le nom du nouveau commissaire ayant recueilli l'unanimité, que la Chambre adoptera une motion qui sera ensuite suivie d'un décret du conseil.

En Alberta, la tradition veut qu'un tel mandat soit d'une durée de cinq ans. J'en suis à la troisième année de mon mandat, et j'ai décidé de partir pour me consacrer à autre chose.

Chaque année, en avril, les députés de l'Assemblée législative de l'Alberta reçoivent un document où ils doivent indiquer pour la gouverne du commissaire tout changement important dans leur situation financière, celle de leur conjoint et de leurs enfants mineurs ainsi que celle de toute société qu'ils contrôlent. Au cours des mois de juin, juillet et août, le commissaire rencontre individuellement chaque député et passe en revue la formule de divulgation et il explore toutes les questions que d'autres parties jugent appropriées.

In the early part of November of each year, a public disclosure document is filed with the clerk of the assembly and that is available to all members of the public.

This has brought a significant amount of accountability and transparency. As a matter of practice, I file my own declaration, so that I am not asking people to do anything that I am not doing myself.

The most important work I do as commissioner involves dealing with members of the assembly and senior officials who make inquiries of the office in order to get advice on steps they are considering taking or on changes that they may be considering, as opposed to dealing with issues after significant changes have taken place. From the reaction I have received from all three parties, that appears to be the most important work I do as commissioner. Members can get that kind of advice ahead of time as opposed dealing with incidents later on.

When a complaint is registered with my office, my practice is to meet with the member and the individual lodging the complaint to get as much information as I deem necessary. If the matter goes forward for an investigation, I then pose questions to the affected parties and have them respond to me in the form of a written statutory declaration. Once the statutory declarations are in, as commissioner, I come to a conclusion and then put together a package which goes to the house with my recommendations — that there be sanctions or no sanctions, or my finding that there was no breach. I include in that package all the statutory declarations, so that everyone, including the public, can see that the commissioner has or has not done his job. Every party involved gets all the information. The conclusion is that, within 60 days, if the commissioner recommends sanctions, then the house has to accept, alter or reject the recommendations.

Briefly, that is the job of the commissioner in the Province of Alberta, as far as the elected members of the assembly are concerned.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Clark.

**Mr. Ted Hughes, Q.C., Conflict of Interest Commissioner, Northwest Territories:** Thank you for the opportunity to be here, honourable senators. My colleague and I have been on this show for some years now. We first appeared before a parliamentary committee in 1995 on this issue and we both agreed this morning that this may be the end of the road. We are optimistic about that being so.

I want to do two things. First, I will confirm that the procedure that I follow now in the Northwest Territories, and that I followed in the Yukon and British Columbia, is similar to the process that Bob Clark has outlined with respect to the Province of Alberta.

The commissioners at the provincial and territorial level wear three hats. The first hat is that of an adviser to members, which is probably the most important role. As Mr. Clark says, he has frequent requests for advice. Sometimes it is asked for and given on an informal basis. However, the statute provides for a formal

Au début de novembre de chaque année, un document de divulgation publique est déposé auprès du greffier de l'assemblée et il est accessible à tous les citoyens.

Cette initiative a donné lieu à une responsabilisation et une transparence considérables. Comme règle de pratique, je remplis ma propre déclaration. De cette façon, je ne demande pas aux gens de faire quoi que ce soit que je ne fais pas moi-même.

En ma qualité de commissaire, mon travail le plus important consiste à répondre aux députés de l'assemblée et aux hauts fonctionnaires qui s'adressent à mon bureau pour obtenir des conseils quant aux mesures qu'ils veulent prendre ou aux changements qu'ils envisagent, par opposition à régler des problèmes une fois que des changements notables sont survenus. D'après la réaction que j'ai obtenue des trois partis, cela semble être le volet le plus apprécié de mon travail. Les députés peuvent obtenir des conseils à l'avance; de cette façon, je suis moins appelé à régler des incidents après coup.

Lorsque mon bureau reçoit une plainte, je rencontre habituellement le député et la personne qui a logé la plainte afin d'obtenir toute l'information que je juge nécessaire. Si l'affaire nécessite une enquête, j'interroge alors les parties concernées et je leur demande de me répondre sous forme de déclaration écrite exigée par la loi. Une fois que j'ai en main ces déclarations, en tant que commissaire, j'arrive à une conclusion et je constitue une trousse de documents que j'envoie à la Chambre avec mes recommandations, à savoir qu'il y ait des sanctions ou non ou encore ma conclusion selon laquelle il n'y a pas eu infraction. J'inclus dans cette trousse toutes les déclarations exigées par la loi, de sorte que tout le monde, y compris les simples citoyens, peut voir si le commissaire a fait ou non son travail. Toutes les parties concernées reçoivent l'information intégrale. Au bout du compte, si le commissaire a recommandé des sanctions, la Chambre a 60 jours pour les accepter, les modifier ou les rejeter.

En bref, c'est là le travail du commissaire dans la province de l'Alberta en ce qui a trait aux députés élus de l'Assemblée législative.

**La présidente:** Merci, monsieur Clark.

**M. Ted Hughes, c.r., commissaire aux conflits d'intérêts, Territoires du Nord-Ouest:** Je vous remercie de votre invitation, honorables sénateurs. Mon collègue et moi-même sommes des habitués depuis des années maintenant. Nous avons comparu pour la première fois devant un comité parlementaire en 1995 sur ce sujet et nous avons convenu tous deux ce matin que c'est sans doute le bout du chemin. Nous sommes confiants que c'est le cas.

Je veux faire deux choses. Premièrement, je tiens à confirmer que la procédure que je suis à l'heure actuelle dans les Territoires du Nord-Ouest, et que j'ai suivie au Yukon et en Colombie-Britannique, est analogue à celle que vient de vous décrire Bob Clark en ce qui a trait à la province de l'Alberta.

Aux niveaux provincial et territorial, les commissaires ont trois fonctions. La première — et sans doute la plus importante — consiste à conseiller les députés. Comme M. Clark l'a dit, les demandes de conseils sont fréquentes. Parfois, ces conseils sont demandés et donnés de façon informelle. Cependant, la loi prévoit



delivery of advice and, if the member has given all of the facts to the commissioner and the commissioner then responds as he must or she must in writing, then it is an opinion on which the member can rely for all purposes.

The second hat relates to disclosure, and the process followed in most jurisdictions is similar to that outlined by Mr. Clark.

The third hat relates to the complaint process where either a member or, in some jurisdictions, a member of the public can lay a complaint with respect to a member of the legislature being in violation of the statutory provisions of the Conflict of Interest Act. It is then up to the commissioner to decide whether there is a basis to proceed with an investigation and deal with the matter through an internal hearing and responding to the legislature.

Let me say that in the three jurisdictions that I have served, the selection of the commissioner was always one by the legislature in public session. The statute in British Columbia requires a two-thirds majority vote of the members to favour the nominee. I can tell you that I think any commissioner coming into office who had two-thirds with him and one-third not with him or her would not have an easy time. I think that, when the time comes for you to select a conflict or integrity or ethics commissioner or counsellor, or more than one, if that is what you decide, you will find that you will work to come up with an eminent nominee who will enjoy the confidence of the whole house. I certainly think that is very desirable.

The other area I would comment on briefly relates to the legislation, the amendments to the Parliament of Canada Act, and the code that was laid before you and before parliamentarians last summer, I believe, based primarily on the Oliver-Milliken report. It was when that process was underway those years ago that Bob Clark and I first appeared. In the main, I think that report was a very sound document and one that lays out a most acceptable blueprint for implementation in some form. There are, perhaps, a few points on which I would comment.

First, in the code that has come forward, there is no provision for family or spousal disclosure along with that of the member. While there never is an individual disclosure by a spouse, in the provinces and territories it is the responsibility of the member to, in his or her disclosure statement, make provision with respect to ownership interests and the like of the spouse. I think you should give your attention to that matter, because I am not sure that leaving that provision out will afford the kind of disclosure that there should be.

Second, I would comment on the documents that you have before you providing for the appointment of the ethics counsellor or commissioner by the Governor in Council rather than on the basis of the recommendation provided for in the Oliver-Milliken report, which was to come about as a result of, as I understand it, the Speakers of the two Houses consulting with the leaders of the various parties and then tabling a nomination for passage in both

un mécanisme formel de prestation de conseils, et si le député a donné tous les faits au commissaire et que celui-ci répond, comme il se doit, par écrit, cela constitue une opinion sur laquelle le député peut compter à toutes fins utiles.

La deuxième fonction a trait à la divulgation, et le processus adopté dans la plupart des provinces est semblable à celui qu'a expliqué M. Clark.

La troisième fonction concerne le traitement des plaintes. En pareil cas, un député ou, dans certaines provinces, un citoyen, peut loger une plainte contre un député de l'Assemblée législative et l'accuser d'avoir violé les dispositions législatives de la Loi sur les conflits d'intérêts. Il appartient alors au commissaire de décider s'il y a lieu de faire une enquête et de régler le problème au moyen d'une audience interne et d'une communication à l'Assemblée législative.

Dans les trois juridictions où j'ai servi, l'Assemblée législative a toujours choisi le commissaire au cours d'une séance publique. En Colombie-Britannique, la loi exige qu'un candidat recueille les deux tiers des voix des députés. Je peux vous confier qu'à mon avis, un commissaire qui entrerait en fonction en ayant uniquement l'appui des deux tiers des députés n'aurait pas la tâche facile. Lorsque le temps viendra pour vous de choisir un conseiller ou un commissaire à l'éthique, à l'intégrité ou aux conflits d'intérêts, ou plus d'un, si c'est ce que vous décidez, je suis sûr que chercherez à dénicher un candidat éminent qui jouira de la confiance de la Chambre toute entière. À mon avis, c'est assurément des plus souhaitable.

L'autre sujet que je voudrais aborder brièvement est l'aspect législatif, les modifications à la Loi sur le Parlement du Canada, ainsi que le code qui vous a été soumis, ainsi qu'à tous les parlementaires l'été dernier. Si je ne m'abuse, ce code s'inspire en grande partie du rapport Oliver-Milliken. C'est dans le contexte du processus qui a débouché sur ce rapport, il y a quelques années, que Bob Clark et moi-même avons comparu pour la première fois. Dans l'ensemble, je pense que ce rapport est un document très valable et qu'il présente des pistes de mise en œuvre éminemment acceptables. Cela dit, j'aimerais commenter certains points.

Premièrement, dans le code qui a été proposé, il n'y a aucune disposition portant que, outre le député, son conjoint ou sa famille doivent se soumettre aux exigences de divulgation. Bien qu'un conjoint ne fasse jamais de divulgation individuelle, dans les provinces et les territoires, il incombe au député, dans le cadre de sa propre déclaration, de faire état des titres de propriété et autres intérêts de son conjoint. À mon avis, vous devriez porter attention à cette question car je ne suis pas sûr qu'en étant muet sur la question, vous obtiendrez le genre de divulgation qui convient.

Deuxièmement, dans les documents dont vous êtes saisis, on prévoit que le commissaire ou le conseiller à l'éthique sera nommé par le gouverneur en conseil, au lieu de suivre la recommandation du rapport Oliver-Milliken qui préconisait, si je ne m'abuse, que les présidents des deux Chambres consultent les chefs des divers partis et déposent ensuite une candidature devant être approuvée par les deux Chambres. Il me semble qu'au plan de la procédure,



Houses. It seems to me that that is a very sensible, procedural way of going about it. However, the important point is, I think, that there must be an appointment by Parliament, with responsibility resting in the nominee to report to Parliament if, indeed, you are to have overall transparency.

With respect to that, it is my view that, insofar as the complaint process is concerned, the hearing of complaints must fall under the jurisdiction of the ethics commissioner who has been appointed by Parliament. I say that with respect to not only the responsibility of parliamentarians under the code of conduct, but also with respect to the Prime Minister's guidelines for ministers.

We take no issue with the basic proposition that the cabinet is the prerogative of the Prime Minister, but I know that the documents before you provide for the Ethics Counsellor to investigate a complaint that has been made with respect to a violation of the Prime Minister's guidelines and then report to the Prime Minister, the complainor and the minister about whom the complaint was made, and that it then be made public. The important point is that the decision has to be made by a party or person who has been appointed by Parliament, and the results of the investigation are a matter of public record.

One consideration, of course, is the mammoth size of the responsibility that presently rests with Mr. Wilson who, under the Prime Minister's code of conduct, not only deals with ministers and parliamentary secretaries and secretaries of state, but also 1,300 full-time government appointees and 2,000 part-time Governor in Council appointees. If you add to that the 300 members of the House and the 105 or whatever it is of your assembly, then you have a very large and onerous responsibility. It may be that there is a place for some division of responsibility. I know that the Prime Minister's office has found the advice given to them by Mr. Wilson to be helpful and important. It may be that one person could assume that role and also look after the Governor in Council appointees and the full-time Order in Council appointees, while leaving to a parliamentary appointee the affairs of the 301 and the 105, if my numbers are correct, members of the houses.

Having looked at transcripts of the evidence that has been given before this committee in the last month, it is clear that there is a view that there should be a separate commissioner for the Senate. That is a matter for you to decide. That might bring about a further lessening of the responsibilities of the person at the top. It is certainly a proposal that is worthy of consideration.

Those are the introductory remarks I have to make, honourable senators. Mr. Clark and I would be pleased to answer any questions you have.

**Senator Joyal:** Welcome, Messrs. Clark and Hughes. I appreciated the general comments you made about the operation of the system in your province and territory.

c'est une façon très raisonnable de procéder. Cependant, ce qui importe à mon avis c'est que cette nomination soit faite par le Parlement. D'ailleurs, pour obtenir une transparence maximale, le titulaire du poste devrait être tenu de faire un rapport au Parlement.

En ce qui a trait au traitement des plaintes, j'estime que l'audition des plaintes doit relever d'un commissaire à l'éthique qui a été nommé par le Parlement. Cela concerne non seulement la responsabilité des parlementaires aux termes du code de déontologie, mais également aux termes des lignes directrices du premier ministre à l'intention des ministres.

Nous n'avons rien contre la prémisse voulant que le cabinet soit la prerogative du premier ministre, mais je sais que les documents dont vous êtes saisis prévoient que le conseiller à l'éthique aura la responsabilité de faire enquête sur toute plainte concernant une infraction aux lignes directrices du premier ministre. Il devra par la suite faire rapport au premier ministre, au plaignant et au ministre qui fait l'objet de la plainte, et ce rapport doit ensuite être rendu public. L'important, c'est que la décision doit être prise par une partie ou une personne nommée par le Parlement et que les conclusions de l'enquête soient du domaine public.

Il faut tenir compte, évidemment, du champ de responsabilité énorme qui incombe à l'heure actuelle à M. Wilson. En effet, aux termes du code de déontologie du premier ministre, ce dernier est responsable non seulement des ministres, des secrétaires parlementaires et des secrétaires d'État, mais également de 1 300 personnes nommées à des fonctions à temps plein par le gouvernement et de 2 000 personnes nommées à des fonctions à temps partiel par le gouverneur en conseil. Si l'on ajoute à cela les 300 députés de la Chambre et les 105 membres de votre assemblée, cela représente une très lourde responsabilité. Il est fort possible qu'il y ait de la place pour un certain partage des responsabilités. Je sais qu'au bureau du premier ministre, on juge important et utile les conseils prodigués par M. Wilson. On pourrait faire en sorte qu'une personne assume ce rôle et prenne sous son aile les personnes nommées à temps partiel par le gouverneur en conseil et nommées à temps plein par décret du conseil, ce qui laisserait à un titulaire choisi par le Parlement la responsabilité des affaires des 301 députés et des 105 sénateurs membres des deux Chambres, si mes chiffres sont exacts.

À la lecture de la transcription des témoignages que votre comité a entendus le mois dernier, il ressort clairement que plusieurs intervenants sont d'avis qu'il devrait y avoir un commissaire distinct pour le Sénat. C'est là une question qu'il vous appartient de trancher. Une telle initiative pourrait alléger encore davantage la tâche du responsable ultime. Chose certaine, c'est une proposition qui mérite réflexion.

C'était là mes observations liminaires, honorables sénateurs. M. Clark et moi-même répondrons maintenant volontiers à vos questions.

**Le sénateur Joyal:** Bienvenue, messieurs Clark et Hughes. J'ai apprécié les commentaires généraux que vous avez faits au sujet du fonctionnement du système dans votre province et territoire.

My first question concerns the appointment on which you commented. The Alberta Conflicts of Interest Act states in section 33(1):

There is to be appointed, as an officer of the Legislature, by the Lieutenant Governor in Council on the recommendation of the Legislative Assembly, an Ethics Commissioner to carry out those duties and functions set out in this Act...

You made the important point that there has to be an agreement by the assembly itself on the selection of the candidate and that that does not exist in the government's proposal. The Alberta Ethics Commissioner is an officer of the legislature and is qualified as such in the act. In the schedule to the act the officers of the legislature are listed specifically, and they are: the Auditor General; the Ombudsman; the Chief Electoral Officer; the Ethics Commissioner; and the Information and Privacy Commissioner.

The proposal we have before us from the government does not specify clearly that the proposed ethics commissioner will be an officer of Parliament. At the federal level, Parliament includes three elements: the Crown, the House of Commons and the Senate. We cannot say how an officer of Parliament could be an officer of the Crown, and have a responsibility in relation to the Crown. The proposed section 72.1 — and I am sure that Mr. Hughes read this before he commented — reads that:

The Governor in Council shall, by commission, under the Great Seal, appoint an Ethics Commissioner.

In the government's proposal there is no requirement to consult anyone from either the House of Commons or the Senate. In fact, the ethics commissioner, in the government's proposal will not be an officer of Parliament. As I mentioned, our Constitution is clear as to what is the Parliament in the federal context.

We are dealing with the recommendation from the government. On the basis of the Charter, the overall philosophy of Canadian institutions is to protect minorities. In a legislature, the first and foremost objective is to protect opposition minority rights. The opposition is in the minority and a legislature — a House of Commons or a Senate — dominated by a majority can always impose its selection. It is contrary to the objective of the proposal, which is to give to the public trust in the institutions that the proper rights of the minority parties or party in the legislature or in the House or the Senate have to be considered when we appoint the very person who must create that trust in the institution. If we apply majority rule to the selection of the ethics commissioner, we deny the protection that the minority parties and the representative of the minority parties should have in Parliament. Our system works on the adversarial principle. There

Ma première question concerne le processus de nomination que vous avez décrit. Le paragraphe 33(1) de la Alberta Conflicts of Interest Act se lit comme suit:

Le lieutenant-gouverneur en conseil nomme, sur la recommandation de l'Assemblée législative, en tant que haut fonctionnaire de ladite assemblée, un commissaire à l'éthique chargé de s'acquitter des fonctions et devoirs établis dans la présente loi [...]

Vous avez relevé un point important, soit que l'assemblée elle-même doit s'entendre sur le choix du candidat, et que cela n'est pas prévu dans la proposition du gouvernement. Le commissaire à l'éthique du gouvernement de l'Alberta est un haut fonctionnaire de l'Assemblée législative, et reconnu comme tel dans la loi. D'ailleurs, on trouve dans l'annexe de la loi la liste précise des hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative, soit: le vérificateur général, l'ombudsman, le directeur général des élections, le commissaire à l'éthique et le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée.

Dans la proposition que nous soumet le gouvernement, il n'est pas précisé clairement que le commissaire à l'éthique proposé sera un haut fonctionnaire du Parlement. Au niveau fédéral, le Parlement englobe trois éléments: la Couronne, la Chambre des communes et le Sénat. Nous ne pouvons pas savoir comment un haut fonctionnaire du Parlement pourrait être un haut fonctionnaire de la Couronne et détenir une responsabilité à l'égard de la Couronne. L'article 72.1 proposé — et je suis sûr que M. Hughes l'a lu avant de faire son commentaire — se lit comme suit:

Le gouverneur en conseil nomme le commissaire à l'éthique par commission sous le grand sceau.

Selon la proposition gouvernementale, il n'est pas nécessaire de consulter qui que ce soit à la Chambre des communes ou au Sénat. En fait, d'après cette proposition, le commissaire à l'éthique ne sera pas un mandataire du Parlement. Comme je viens de le mentionner, la Constitution est claire quant à ce qui compose le Parlement dans le contexte fédéral.

Nous étudions une recommandation émanant du gouvernement. À la lumière de la Charte, le grand principe de base des institutions canadiennes est de protéger les minorités. Dans une assemblée législative, le tout premier objectif est de protéger les droits minoritaires de l'opposition. L'opposition est minoritaire et une assemblée, que ce soit la Chambre des communes ou le Sénat, dominée par une majorité peut toujours imposer ses choix. C'est contraire à l'objectif de la proposition, qui est de donner confiance au public que dans les institutions, les droits des partis minoritaires à l'assemblée ou à la Chambre ou au Sénat doivent être pris en compte quand nous nommons la personne même qui sera chargée de créer cette confiance envers l'institution. Si nous appliquons la règle de la majorité au choix du commissaire à l'éthique, nous refusons la protection que les partis minoritaires et les représentants des partis minoritaires



is a government and there is an opposition that is the alternative government. Those are the fundamental principles of our system.

In defining an officer who has, first and foremost, the responsibility to maintain the trust of the public in those who act in that legislature, it is essential that the point of views of the minority parties be taken into account when we select the person who has that ultimate responsibility. The government proposal does not deal with that.

You mention that Alberta operates on the recommendation of the legislative assembly. Again, the recommendation of the legislative assembly gives rise to the imposition of majority rule. The Oliver-Milliken report opens an element of consultation that at least involves the other parties. The Milliken-Oliver report, at recommendation number 2, states:

After consultations with the leaders of the recognized parties in the Senate and the House of Commons and such other person as the Speakers consider advisable...

It is in the hands of the Speakers who are more neutral. The Speaker is selected by secret ballot in the House of Commons. The Speaker has some kind of neutral arbiter position. In the Senate, the Speaker is a Governor-in-Council appointee, but maintains a level of arbitration capacity that gives him some kind of objectivity in the performance of his duty.

This fundamental point is linked to the credibility and the maintenance of the principles that are at the root of our system. Based on your own experience, would you be of the opinion that this aspect of the proposed legislation should be amended or qualified, as far as the Senate is concerned? We have a bicameral Parliament. We do not have a monocameral Parliament. Perhaps we could hear your comments, with the provisos that I have made.

**Mr. Clark:** Honourable senators, I was a member of the Legislative Assembly of Alberta for 21 years. I was a minister in the former government and a Leader of the Opposition for a period of time later. I look at the matter in light of that history.

The practice in Alberta is that the five legislative officers that you listed work with what is referred to as the "legislative officers committee" which is made up of members of all three parties. For all practicality, a recommendation would not get out of that committee unless there was unanimous or close to unanimous support.

When I took the job on, I went to the two opposition parties and told them that I had put my name forward and that if they were prepared to support me, great; and, if not, then I would withdraw my name. Any person who would take the job on and not have that kind of initial support at the outset would be extremely foolish. I do not see that happening.

doivent avoir au Parlement. Notre système fonctionne selon le principe contradictoire. Il y a un gouvernement et il y a une opposition qui représente une solution de rechange au gouvernement. Ce sont les principes fondamentaux de notre système.

Pour choisir un fonctionnaire dont la responsabilité primordiale est de maintenir la confiance du public envers les gens qui agissent au sein d'une assemblée législative, il est essentiel que le point de vue des partis minoritaires soit pris en compte quand nous choisissons la personne qui assume cette responsabilité ultime. La proposition du gouvernement n'est pas satisfaisante à cet égard.

Vous avez dit qu'en Alberta, la nomination est faite sur recommandation de l'Assemblée législative. Encore là, la recommandation de l'Assemblée législative ouvre la porte à l'imposition de la règle de la majorité. Le rapport Oliver-Milliken ouvre un élément de consultation qui permet au moins une certaine participation des autres partis. Le rapport Oliver-Milliken, à la recommandation 2, dit:

Après consultation des leaders des partis reconnus au Sénat et à la Chambre des communes et de toute autre personne que les Présidents des Chambres jugent bon de consulter [...]

On s'en remet donc aux Présidents des Chambres, qui sont plus neutres. Le Président de la Chambre des communes est élu par scrutin secret. Il est en quelque sorte un arbitre neutre. Au Sénat, le Président est nommé par décret, mais il maintient une certaine capacité d'arbitrage qui lui donne une sorte d'objectivité dans l'accomplissement de ses fonctions.

Ce point fondamental est lié à la crédibilité et au respect des principes qui sont à la base de notre système. En vous fondant sur votre expérience, seriez-vous d'avis que cet aspect du projet de loi proposé devrait être modifié, en ce qui concerne le Sénat? Nous avons un parlement bicaméral. Nous n'avons pas un parlement monocaméral. Peut-être pourriez-vous nous faire part de vos observations, compte tenu des réserves que j'ai exprimées.

**M. Clark:** Honorables sénateurs, j'ai été député à l'Assemblée législative de l'Alberta pendant 21 ans. J'ai été ministre dans l'ancien gouvernement et chef de l'opposition pendant un certain temps par la suite. C'est à la lumière de cette expérience que j'envisage cette question.

La pratique en Alberta est que les cinq mandataires de l'assemblée que vous avez énumérés travaillent avec ce que l'on appelle un «comité des fonctionnaires législatifs», qui est composé de représentants des trois partis. À toutes fins pratiques, une recommandation ne serait pas formulée par ce comité à moins qu'il y ait unanimité ou quasi-unanimité.

Quand j'ai assumé mes fonctions, je suis allé voir les deux partis d'opposition et leur ai dit que j'avais proposé ma candidature et que s'ils étaient disposés à m'appuyer, tant mieux; sinon, je me retirerais. Quiconque assumerait cette fonction sans avoir cet appui initial serait tout à fait insensé. Je ne vois pas que cela puisse arriver.



I see the protection in the fact that there is now a committee of six Tories, two Liberals and one NDP member who are sorting through the candidates in Alberta. That is why I made a comment about the recommendation.

I promised myself when I flew down yesterday at your expense that I would not say, "This is the way you should do it." With that caveat, it is important that the Senate make whatever changes are needed so that the appointment has the broad support of virtually the entire Senate. It would be a serious mistake and would adversely affect the credibility of the office if there were not that broad support from the outset.

Let me assure honourable senators that, on occasion, this is a pretty lonely job. You are only as good as your last decision. I am sure both Mr. Wilson and Mr. Hughes would agree. It is important to have a strong relationship with the various groups in the assembly, which I worked hard to maintain over 11 years. I do not think you can do that if there is not that kind of appointment process at the outset.

**Mr. Hughes:** I concur with that entirely. I would only add that, unless someone has a better mechanism in mind, the proposal of making use of the services of the Speakers of the two Houses laid out in the Oliver-Milliken report seems to be a good suggestion.

**Mr. Clark:** Coming from the part of the country I do, I have had occasion to talk to people on what I would say is the other side of the house, if I might put it that way. Great care should be taken to avoid a process that could be construed as the result of a casual conversation, such as, "We would like to appoint this person." I am not saying that is what happened, but the perception may be that that has happened on some occasions. A formal process, such as I have outlined to you, with advertising and so on, is a far stronger approach.

**Senator Andreychuk:** Gentlemen, I want to explore the idea that members of the public should have the right or at least the ability to make a complaint against a member, whether it is in the Senate or in the House of Commons. If such a right were not in place, would that jeopardize the confidence that the public may have in the process?

We have heard the opinion expressed that, if the public could make complaints against us, that might be a way of furthering political agendas. We heard that could be used in a way that has nothing to do with ethics but, rather, it would politicize the process.

The other school of thought is that, if the public cannot lay complaints, it would be like an exclusive club, that is, it would be viewed as an internal process where members could lodge complaints against each other, but no one else could. I harken back to the law process that was opened up so that the public would have a greater ability to lay complaints. Would either of you comment on the desirability of having the public involved in this complaint process?

À mes yeux, il y a une certaine protection puisqu'il existe maintenant un comité de six conservateurs, deux libéraux et un néo-démocrate qui font le tri des candidats en Alberta. C'est pourquoi j'ai fait un commentaire au sujet de la recommandation.

Dans l'avion qui m'amenait ici hier à vos frais, je me suis promis que je ne dirais pas: «Voici la manière dont vous devez procéder». Cela dit, il est important que le Sénat apporte tout changement nécessaire pour que la nomination soit appuyée par presque tous les sénateurs. Ce serait une grave erreur et ébranlerait la crédibilité du poste s'il n'y avait pas cet appui généralisé dès le départ.

Laissez-moi vous dire, honorables sénateurs, que c'est un emploi plutôt solitaire à l'occasion. C'est toujours votre dernière décision qui fait foi de votre valeur. Je suis sûr que M. Wilson et M. Hughes seraient d'accord. Il est important d'avoir de solides relations avec les divers groupes à l'assemblée, et j'ai fait beaucoup d'efforts pour y parvenir pendant 11 ans. Je ne pense pas que ce soit possible s'il n'y a pas au départ un processus de nomination de ce genre.

**M. Hughes:** Je suis entièrement d'accord avec cela. J'ajouterais seulement qu'à moins que quelqu'un ait en tête un meilleur mécanisme, la proposition visant à recourir aux services des Présidents des deux Chambres, formulée dans le rapport Oliver-Milliken, semble une bonne suggestion.

**M. Clark:** Venant de la région du pays d'où je viens, il m'est arrivé à l'occasion de m'entretenir avec des gens qui siègent, disons, de l'autre côté de la Chambre. Il faut prendre le plus grand soin d'éviter un processus qui pourrait être perçu comme étant le résultat d'une conversation anodine, du genre «nous aimerions bien nommer telle ou telle personne». Je ne dis pas que c'est ce qui s'est passé, mais il peut arriver que les gens aient cette perception. Un processus formel comme celui que je vous ai exposé, avec publication d'annonces, et cetera, est une approche bien meilleure.

**Le sénateur Andreychuk:** Messieurs, je voudrais examiner l'idée voulant que les membres du grand public devraient avoir le droit ou tout au moins la capacité de porter plainte contre un membre du Sénat ou de la Chambre des communes. Si ce droit n'existait pas, cela ébranlerait-il la confiance que le public peut avoir dans le processus?

Nous avons entendu exprimer l'opinion que, si le public pouvait porter plainte contre nous, cela pourrait être une manière de marquer des points politiques. On nous a dit que le processus pourrait être utilisé à des fins qui n'ont rien à voir avec l'éthique, mais plutôt pour politiser tout le processus.

L'autre école de pensée est que, si le public ne peut pas déposer de plaintes, ce serait comme un club très sélect, c'est-à-dire que l'on considérerait qu'il s'agit d'un processus interne, les membres de l'assemblée pouvant porter plainte l'un contre l'autre, mais personne d'autre n'étant habilité à le faire. J'en reviens au processus législatif qui a été ouvert pour que le public puisse plus facilement déposer des plaintes. Est-ce que l'un ou l'autre d'entre vous voudrait se prononcer sur l'opportunité de faire intervenir le grand public dans le processus de plainte?

**Mr. Hughes:** I would be pleased to mention my experience and I am sure Mr. Clark will add his to that. When all of the provincial and territorial statutes were first put into place, the provision was that only members of the House could lay a complaint. Gradually there has been a move in some jurisdictions to widen that to allow the public to lodge complaints.

I have never been out in front advocating that change, although it presents no problem for me. My experience is that, if any member of the public has a legitimate complaint against a member for having violated the law such as it is, whether a guideline or part of the statute, if indeed it is a bona fide complaint, there is no shortage of opposition members who are prepared to take on the task of laying the complaint. That has been my experience throughout the 10 or 12 years I have been involved in this. While it may be a step that one might want to take to democratize the system and allow the public in, I personally do not feel it is a critical step that must be taken in order to give credibility to the system.

**Mr. Clark:** In Alberta, the public does have the opportunity to lodge a complaint against a member. However, of the serious complaints I have investigated over 11 years, I do not believe that any of those have come from the public. However, it does allow the public to converse with the commissioner's office. I have often had to say, "You may not think this is right, but this action does not come under the Conflicts of Interest Act." It does afford an opportunity for dialogue, however, and it is an important part of the educational process of what the Conflicts of Interest Act is all about.

It is in our legislation. Initially there was a fear that we would be swamped, but that has not been the case.

**Mr. Hughes:** If it is to be there and, as I say, I have no problem with it being there, the commissioner would want to have the authority to deal with frivolous and vexatious matters so that, if they were in that category, they could be summarily dealt with. Coming from the public, they are more likely to be in that category, than they would be if they came from members of the House.

**Mr. Clark:** Mr. Hughes is absolutely correct. It is important that the commissioner have the ability to deal with frivolous and vexatious matters in that way.

I have also found a reasonable approach in regards to allegations made about a member. On three or four occasions a member has come to me and said that allegations had been made against him and that he wanted me to investigate them. I have done the investigations and reported to the House that, in fact, I have investigated and found out there was no substance to the allegations and that the member had not breached the act. Then there is a report to the assembly. The member can take the position that he or she was open, upfront, and had the matter investigated by the commissioner, an independent officer, and offer the report.

**M. Hughes:** Je vais me faire un plaisir de répondre à cela en me fondant sur mon expérience, et je suis certain que M. Clark voudra ajouter son grain de sel. Quand toutes les lois provinciales et territoriales ont été mises en place au début, la loi stipulait que seuls les membres de la Chambre pouvaient déposer une plainte. Graduellement, il y a eu un mouvement dans certaines instances visant à ouvrir cela pour permettre au public de déposer des plaintes.

Je n'ai jamais été un défenseur acharné de ce changement, bien que je n'aie aucune objection. Mon expérience est que, si un membre du public a une plainte légitime contre un député pour avoir violé la loi, enfin que ce soit une directive ou une disposition de la loi, s'il s'agit vraiment d'une plainte légitime et de bonne foi, il ne manque jamais de députés de l'opposition qui sont prêts à assumer la tâche de porter plainte. Telle a été mon expérience depuis 10 ou 12 ans que je m'occupe de ces questions. Je comprends que certains veuillent franchir ce pas pour démocratiser le système et permettre l'intervention du public, mais personnellement, il ne me semble pas que c'est une étape cruciale et nécessaire pour établir la crédibilité du système.

**M. Clark:** En Alberta, le public a la possibilité de déposer une plainte contre un député. Cependant, parmi les plaintes sérieuses sur lesquelles j'ai fait enquête en 11 ans, je pense qu'aucune n'émanait du public. Cependant, cela permet au public de dialoguer avec le bureau du commissaire. Il m'est souvent arrivé de dire: «Telle conduite ne vous semble peut-être pas régulière, mais elle ne relève pas de la Loi sur les conflits d'intérêts». Cela donne l'occasion de dialoguer, et c'est un élément important du processus d'éducation qui est l'objet de la Loi sur les conflits d'intérêts.

C'est dans notre loi. Initialement, on craignait une avalanche de plaintes, mais cela ne s'est pas produit.

**M. Hughes:** Si cette possibilité existe, et je répète que je n'ai aucune objection à cela, le commissaire voudrait alors posséder le pouvoir d'écarter les plaintes frivoles et vexatoires, qui seraient expédiées sommairement. Les plaintes émanant du public ont plus de chance de se retrouver dans cette catégorie que les plaintes qui viennent des députés à la Chambre.

**M. Clark:** M. Hughes a absolument raison. Il est important que le commissaire ait le pouvoir de régler de cette manière les plaintes frivoles et vexatoires.

J'ai aussi trouvé une approche raisonnable pour ce qui est des allégations contre un député. À trois ou quatre reprises, un député est venu me voir pour me dire que des allégations avaient été faites contre lui et qu'il voulait que je fasse enquête sur la question. J'ai donc fait enquête et fait rapport à la Chambre, indiquant que mon enquête ne m'avait pas permis de trouver le moindre fondement aux allégations et que le député en question n'avait pas enfreint la loi. Il y a ensuite un rapport présenté à l'assemblée. Le député peut alors déclarer publiquement qu'il a été ouvert, qu'il a pris l'initiative, que l'affaire a fait l'objet d'une enquête du commissaire, un fonctionnaire indépendant, et il peut présenter le rapport en preuve.



**Senator Smith:** On this latter point, have either of you had a situation with either a member of the public or a member of the legislature — and I suppose this gets into the question of privilege inside the House or outside the House — where a defamation issue of libel or slander erupted because of allegations that had been made that proved to be baseless? Have any of these proceedings in your experience ever slid down a defamatory slope?

**Mr. Clark:** Sadly, yes. In one report I prepared on a member of the assembly I was most critical of the member. The member ended up no longer serving in cabinet and launched a \$2 million lawsuit against me. However, I was covered legally and the matter died after five years. It was never raised off the floor, senator.

**Senator Smith:** Did it go to court?

**Mr. Clark:** No, it was dropped. On one other occasion I had a member attempt to get the court to stop a report of the commissioner going to the Speaker to be released publicly, and the court summarily dismissed the application.

**Mr. Hughes:** I have had no experience along that line. I will say that, once you get this regime in place, my experience has been that members are diligent in their efforts to comply and to avoid allegations of violation. When you look at the whole scheme of things, the numbers of complaints that are investigated across the country in the provinces and territories in a year are very few. Members do not want to be seen to be in violation. I have never in my all my years had occasion to recommend a sanction against a member. The preventive medicine role is the major issue.

Specifically in answer to the senator's question, no, I have not had that experience with defamation.

**Senator Joyal:** Mr. Clark, the act that governs your position, in section 45(1), states:

No action lies against the Ethics Commissioner or any former Ethics Commissioner or any other person who is or was employed or engaged by the Office of the Ethics Commissioner for anything done in good faith under this Act.

Therefore, were you not protected against any legal action by this very section of your own act?

**Mr. Clark:** The allegation was that I had not acted in good faith.

**Senator Joyal:** They must prove the lack of good faith, and that is quite difficult to do in court.

**Mr. Clark:** It never went anywhere. I will not go down that road.

**Senator Joyal:** In other words, you and your staff are protected by the act.

**Mr. Clark:** The person most concerned about that whole matter was my wife.

**Le sénateur Smith:** Sur ce dernier point, est-ce que l'un ou l'autre d'entre vous a déjà vécu une situation où un membre du public ou un député à l'assemblée — je suppose que cela met en cause la question de privilège à la Chambre ou à l'extérieur de la Chambre — une situation où des accusations de libelle, de diffamation ou de calomnie ont été lancées à cause d'allégations qui s'étaient révélées sans fondement? À votre connaissance, est-il arrivé qu'une affaire aille jusqu'à la diffamation?

**M. Clark:** C'est triste à dire, mais c'est arrivé. Dans un rapport que j'ai rédigé au sujet d'un député à l'assemblée, j'ai formulé de sévères critiques à l'endroit du député. Celui-ci a fini par être écarté du cabinet et a intenté des poursuites de deux millions de dollars contre moi. Cependant, j'étais à l'abri des poursuites et l'affaire a été classée après cinq ans. L'affaire n'a jamais pris son envol, sénateur.

**Le sénateur Smith:** Y a-t-il eu procès?

**M. Clark:** Non, l'accusation a été retirée. À une autre occasion, un député a tenté de s'adresser aux tribunaux pour empêcher la publication d'un rapport du commissaire au Président de la Chambre, et la cour a rejeté la demande sommairement.

**M. Hughes:** Je n'ai vécu aucune expérience de ce genre. Je dirais que, une fois qu'on met en place un tel régime, d'après mon expérience, les députés font diligence dans leurs efforts pour se conformer et éviter toute allégation de violation. Si l'on examine l'ensemble du régime, le nombre de plaintes qui font l'objet d'enquête d'un bout à l'autre du pays dans les provinces et territoires dans une année donnée est très limité. Les députés ne veulent pas prêter le flanc à des accusations d'infraction. Depuis toutes les années que j'occupe ce poste, il ne m'est jamais arrivé, pas une seule fois, de recommander des sanctions contre un député. Ce poste joue le rôle d'une médecine préventive.

Pour répondre précisément à la question du sénateur, non, il ne m'est jamais arrivé de vivre cette expérience de diffamation.

**Le sénateur Joyal:** Monsieur Clark, la loi qui régit votre poste, au paragraphe 45(1), stipule:

Nulle action ne peut être intentée contre le commissaire à l'éthique ou contre tout ancien commissaire à l'éthique ou toute autre personne qui est ou a été à l'emploi du bureau du commissaire à l'éthique, relativement à tout geste posé de bonne foi en application de la présente loi.

Par conséquent, n'étiez-vous pas protégé contre toute poursuite judiciaire par cette disposition de votre loi?

**M. Clark:** L'allégation était que je n'avais pas agi de bonne foi.

**Le sénateur Joyal:** Il faut donc prouver l'absence de bonne foi, ce qui est très difficile à faire en cour.

**M. Clark:** L'affaire n'est jamais allée nulle part. Je ne m'aventurerai pas sur cette pente glissante.

**Le sénateur Joyal:** Autrement dit, votre personnel et vous-même êtes protégés par la loi.

**M. Clark:** La personne qui s'est le plus inquiété de toute cette affaire, c'est ma femme.



**Senator Andreychuk:** That leads into my next question very nicely. Both witnesses have made the point clearly that, if there is a code, members endeavour to meet the standards, and it is a preventive tool, whereas, if we do not have a code, we may all have different ways of looking at what is appropriate or inappropriate because there is a range of difference across the country and among different people as to what behaviour is acceptable or not.

That leads into spousal disclosure. You both said that spousal disclosure is advantageous, that it should be done, if I understand, within the disclosure of the member. I happen to agree with that. Where I have trouble, and what this committee has wrestled with, is the definition of "spousal." In the old days, "spousal" meant husband and wife but now, as society has developed so many different relationships and they have some of the strengths and weaknesses of a spousal relationship of the traditional type, some are caught within our laws but some are only conventions within our social stream.

How can we be fair to members and deal with the expectations of the public in terms of these relationships? In other words, how would we or should we define "spousal"?

**Mr. Hughes:** Many statutes have undergone revision in the era in which we live, as you pointed out, because there is a change in the environment of living and cohabitation relationships. I believe most of those statutes, whether they relate to the division of matrimonial property or whatever, have a modernized definition of "spouse." It seems me that in most instances where there has not been a marriage, the definition is based upon a period of time of cohabitation. I think that you will have to adopt something along those lines. I am not an expert and I cannot say what that period of time should be, or perhaps even the extent of the relationship. However, in 2003, unquestionably the definition of "spouse" as a married partner, will not cover what should be covered in the legislation. I am sure your legal advisors will quickly gather together for you the various definitions that have been used in sundry statutes across the country. As I say, it is based mostly on the length of time the union has been in existence.

**Mr. Clark:** I would agree with that. In Alberta, there are members who are in what one might call non-traditional relationships, and those members report. In one case, the member and the significant other come in as a pair to see me every year.

**Senator Di Nino:** I would like to pursue the disclosure provisions in the proposed package and your experiences in that area. One of the concerns we are grappling with is the fact that a disclosure of personal effects and personal information of members may be required. We may also be talking about spouses and even others. The opportunity we have here is to try to balance public interest versus the privacy requirements of the individual.

**Le sénateur Andreychuk:** Cela m'amène à poser ma prochaine question. Les deux témoins ont dit clairement que, s'il y a un code, les députés s'efforcent de le respecter, qu'il s'agit donc d'un outil préventif, tandis que si nous n'avons pas de code, nous pourrions avoir différentes interprétations de ce qui est acceptable ou inacceptable parce qu'il y a des divergences de vues dans les diverses régions du pays et parmi les gens quant aux comportements qui sont acceptables ou qui ne le sont pas.

Cela m'amène à la divulgation des actifs du conjoint. Vous avez dit tous les deux que c'est avantageux, qu'il faut le faire, si je comprends bien, dans le cadre de la déclaration du député. Il se trouve que je suis d'accord avec cela. Ce qui fait problème à mes yeux, et notre comité en a discuté, c'est la définition de «conjoint». Autrefois, «conjoint» voulait dire le mari et la femme, mais aujourd'hui, la société a évolué et il existe tellement de relations de couple différentes, comportant certains des avantages et des inconvénients d'une relation conjugale traditionnelle, certaines étant régies par nos lois, tandis que d'autres le sont seulement par des conventions sociales.

Comment pouvons-nous être équitables envers les députés et répondre aux attentes du public pour ce qui est de ces relations? Autrement dit, comment devrions-nous définir le mot «conjoint», à supposer qu'on veuille même le définir?

**M. Hughes:** Beaucoup de lois ont été révisées à l'époque où nous vivons, comme vous l'avez signalé, parce que l'environnement dans lequel nous vivons a changé, ainsi que les relations de cohabitation. Je pense que la plupart de ces lois, qu'elles traitent du partage des biens matrimoniaux ou quoi que ce soit, ont une définition modernisée de «conjoint». Il me semble que dans la plupart des cas où il n'y a pas eu mariage, la définition est fondée sur une certaine période de cohabitation. Je pense que vous devrez adopter une mesure de ce genre. Je ne suis pas expert en la matière et je ne saurais dire quelle devrait être cette période de temps, ou peut-être même la durée de la relation. Quoi qu'il en soit, en 2003, il est indéniable que la définition de «conjoint» comme partenaire marié ne correspond pas à la situation qui doit être visée par la loi. Je suis certain que vos conseillers juridiques pourront vous faire rapidement une compilation de toutes les diverses définitions qui ont été utilisées dans diverses lois aux quatre coins du pays. Comme je l'ai dit, c'est surtout fondé sur la durée d'existence de l'union.

**M. Clark:** Je suis d'accord avec cela. En Alberta, il y a des députés qui vivent dans ce que l'on pourrait appeler des relations non traditionnelles, et ces députés font leur déclaration. Dans un cas, le député et son compagnon viennent me voir ensemble chaque année.

**Le sénateur Di Nino:** Je voudrais revenir sur les dispositions relatives à la divulgation dans la législation proposée et à votre expérience dans ce domaine. L'un des points qui nous tracassent, c'est le fait qu'il peut être nécessaire de divulguer les biens personnels et des renseignements personnels sur des parlementaires. Cela peut aussi s'appliquer aux conjoints et même à d'autres personnes. Nous avons ici l'occasion d'essayer de mettre dans la balance l'intérêt public et le respect de la vie privée.

I would like to get an opinion from the two of you on how far public disclosure of personal effects and personal assets and liabilities should go, as opposed to a confidential disclosure to the commissioner, which would only be made public when the commissioner believed it to be necessary.

**Mr. Clark:** The disclosure that members initially give me covers a great deal of information. It covers how many shares they have in a corporation, what mutual funds they have and their value, along with a similar listing of liabilities. I meet with the member to go over that. The public disclosure documents would simply disclose that the member has an interest in XYZ Corporation or certain mutual funds and, on the other side, that the member may have a loan with the Bank of Montreal or a credit union. The number of shares and the amount of liability, it seems to me, is not important for the public to know. The public needs to know where members' interests, assets and liabilities are, so that they can monitor the actions of the member to see that he or she is conforming to the legislation, not using insider information for his or her advantage, and not attempting to be involved in decisions where it is inappropriate to do so.

The commissioner's office does have a significant amount of personal financial information and, in Alberta, the legislative officers are exempt from the information and privacy legislation. One year after a member leaves, the member has a choice of either getting all his or her documents back or having them destroyed under the eye of the commissioner.

In the 11 years I have been in office, we have never disclosed personal financial information about any member. I cannot, senator, imagine a situation where that would ever be required.

One of the more significant things I have done as commissioner, especially with regard to younger members of the house, is that I have said, on occasion, "You have been here four years, you have a young family and how are you doing?" It is important to let members know you are concerned about how they are doing in this new arena. On a rare occasion I have said to a member, "You are sliding back a great deal," but that is never made public. That is between a member and the commissioner. I have never allowed personal information to become public.

**Mr. Hughes:** I concur with what Mr. Clark has said. In British Columbia, where I was conflict commissioner for five or six years, in the disclosure statement, the members were not required to give a dollar figure with respect to their ownership interests, their liabilities, or their sources of income. They would have to declare what those sources of income, assets and liabilities were, subject to a long list of exceptions, but they never had to put a dollar value on it. As a result, I always felt I had a little more cooperation from the members.

Je voudrais que vous me donniez tous les deux votre opinion sur ce point: jusqu'où devrait-on aller dans la divulgation des biens personnels et des actifs et passifs personnels, par opposition à une déclaration confidentielle remise au commissaire, laquelle serait seulement rendue publique si le commissaire le juge nécessaire.

**M. Clark:** La déclaration que les députés me remettent initialement renferme beaucoup d'information. On y précise combien d'actions l'intéressé possède dans une société, dans quel fonds mutuel il a investi et combien vaut son portefeuille, ainsi qu'une liste semblable d'éléments de passif. Je rencontre le député pour passer cela en revue. Dans les documents rendus publics, on divulgue simplement que le député possède une participation dans la société XYZ ou tel fonds mutuel et, d'autre part, que le député peut avoir contracté un prêt auprès de la Banque de Montréal ou d'une caisse populaire. Il me semble qu'il n'est pas important que le public connaisse le nombre d'actions ou le montant du prêt. Le public doit savoir où se situent les intérêts, les actifs et le passif du député, afin de pouvoir surveiller les faits et gestes du député pour s'assurer qu'il se conforme à la loi, qu'il n'utilise pas à son profit des renseignements d'initié, et qu'il ne tente pas d'être partie prenante dans des décisions dont il devrait se désister.

Le bureau du commissaire possède une quantité considérable de renseignements personnels et, en Alberta, les législateurs sont exemptés des lois sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée. Un an après son départ, le député a le choix: il peut récupérer ses documents, ou bien les faire détruire sous les yeux du commissaire.

Durant les 11 années que j'ai exercé cette fonction, nous n'avons jamais divulgué de renseignements financiers personnels sur un député quelconque. Je ne peux pas imaginer, sénateurs, une situation où il serait nécessaire de le faire.

L'un des gestes les plus importants que j'ai posés à titre de commissaire, surtout pour les députés les plus jeunes, c'est que j'ai dit, à l'occasion: «Vous êtes ici depuis quatre ans, vous avez une jeune famille, comment vous débrouillez-vous?» Il est important de dire au député que l'on se préoccupe de savoir comment il s'en tire dans ce nouveau domaine. Il m'est arrivé, quoique rarement, de dire à un député, «Vous êtes sur une pente dangereuse», mais cela n'est jamais rendu public. C'est entre le député et le commissaire. Je n'ai jamais permis que des renseignements personnels soient rendus publics.

**M. Hughes:** Je suis d'accord avec M. Clark. En Colombie-Britannique, où j'ai été commissaire aux conflits d'intérêts pendant cinq ou six ans, les députés n'étaient pas tenus, dans leur déclaration, de préciser le montant en dollars de leur actif et passif, ou le montant de leur revenu. Ils doivent déclarer quelles sont leurs sources de revenu, et la nature de leurs actifs et de leur passif, sous réserve d'une longue liste d'exceptions, mais il n'est jamais nécessaire d'en préciser la valeur en dollars. En conséquence, j'ai toujours eu l'impression de pouvoir compter sur une meilleure collaboration de la part des députés.



An annual meeting between the commissioner and the member who has filed the disclosure statement is mandated in all jurisdictions, and it is open to the commissioner to inquire about quantum if it is deemed appropriate. I have always been of the view that, in the main, it is the asset that might trigger a possible conflict, not the amount or value of it. That has made the job a little easier in terms of getting the cooperation of members.

In the Northwest Territories, where I currently preside, members do have to disclose dollar amounts. However, as Mr. Clark said, that is not passed on to any public disclosure statement. That remains totally confidential. In the current Northwest Territories statute, there is a long list of assets that you do not have to disclose, such as bonds backed by government guarantees, GICs and that kind of thing, Life insurance policies, pension rights, and those things have come to be exempt as we have all learned more about this new field.

You must remember that, until 15 years ago, there was no conflict of interest legislation in the country. This legislation has evolved. I believe that all commissioners go out of their way to let the public know what the holdings are, but as to value and size of an estate and worth of a person, that is just not for public consumption and never occurs in any jurisdiction.

I should confess that my spouse is a municipal politician and she has to declare her ownership interests twice a year, which are then published in the paper. Spousal disclosure has not been included, but if and when they decide to ask for that, the public will quickly find that my wife has all the assets in our family.

**Senator Di Nino:** That is usually the case in life.

If I understood correctly, there is a difference in various jurisdictions regarding the details that should be included in the declaration. You told us that British Columbia does not require the detail that is required by the Northwest Territories.

**Mr. Hughes:** Insofar as dollar amounts are concerned, that is the case.

**Senator Di Nino:** Do you think that would be an important component of disclosure? If you have 100 shares of BCE, versus 100,000 shares, it may result in the commissioner taking a different view as to whether a potential conflict could exist.

**Mr. Clark:** There is a provision in our act that, if an asset is less than \$1,000, you need not disclose it. That covers a lot of shares these days.

**Senator Di Nino:** Not in Alberta, surely.

**Mr. Clark:** Very much so in Alberta.

**Senator Smith:** There is one issue about which I want to get a response. I cannot say it is one that is really troubled me so far, but I know that other senators have expressed some concern about it. Assuming we will have a code of conduct, how will we

Une rencontre annuelle entre le commissaire et le député qui a déposé sa déclaration de divulgation est obligatoire dans toutes les juridictions, et le commissaire a toute liberté de s'informer du montant, s'il juge bon de le faire. J'ai toujours été d'avis que, globalement, c'est la nature de l'actif qui peut déclencher un conflit potentiel, et non pas le montant ou la valeur de l'actif. Cela m'a rendu la tâche un peu plus facile pour ce qui est d'obtenir la collaboration des députés.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, où je préside actuellement, les députés sont par contre tenus de divulguer le montant en dollars de leurs actifs. Cependant, comme M. Clark l'a dit, cela n'est pas rendu public. Cela demeure complètement confidentiel. Dans la loi actuelle des Territoires du Nord-Ouest, il y a une longue liste d'actifs que l'on n'est pas tenu de divulguer, par exemple les obligations appuyées par des garanties gouvernementales, les certificats de revenu garanti et autres titres de ce genre, les polices d'assurance-vie, les droits acquis de pension, tout cela a été exempté graduellement à mesure que nous découvrons ce nouveau domaine.

Vous devez vous rappeler qu'il y a à peine 15 ans, il n'existait aucune loi sur les conflits d'intérêts au Canada. Cette législation a évolué. Je pense que tous les commissaires ne ménagent aucun effort pour faire connaître au public en quoi consistent les actifs, mais quant à la valeur de l'actif d'une personne, ce n'est pas du domaine public et ça n'est jamais rendu public nulle part.

Je dois avouer que mon épouse fait de la politique municipale et qu'elle doit déclarer ce qu'elle possède deux fois par année, le tout étant ensuite publié dans les journaux. La divulgation de l'actif du conjoint n'a pas été prévue, mais si jamais l'on décide de l'exiger, le public apprendra rapidement que c'est ma femme qui possède la totalité des actifs dans notre famille.

**Le sénateur Di Nino:** C'est habituellement le cas dans la vie.

Si j'ai bien compris, il y a une différence entre les diverses provinces et territoires quant aux détails de ce qui doit figurer dans la déclaration. Vous nous avez dit qu'en Colombie-Britannique, on n'exige pas une déclaration aussi détaillée que dans les Territoires du Nord-Ouest.

**M. Hughes:** Pour ce qui est des montants en dollars, en effet.

**Le sénateur Di Nino:** Croyez-vous que ce serait un élément important de la divulgation? Si vous possédez 100 actions de BCE, par opposition à 100 000 actions, cela peut amener le commissaire à adopter un point de vue différent quant au potentiel de conflit d'intérêts.

**M. Clark:** Il y a dans notre loi une disposition qui stipule que si un actif vaut moins de 1 000 \$, vous n'êtes pas tenu de le divulguer. Cela s'applique à beaucoup d'actions de nos jours.

**Le sénateur Di Nino:** Sûrement pas en Alberta.

**M. Clark:** Absolument, oui, en Alberta.

**Le sénateur Smith:** Il y a une question sur laquelle je veux une réponse. Je ne peux pas dire que c'est une question qui m'ait vraiment troublé jusqu'à maintenant, mais je sais que d'autres sénateurs ont exprimé des préoccupations à ce sujet. En



get there? If we do it by legislation, theoretically we can make it judiciable. However, if we were to do it by a resolution of the house as something we enforce ourselves within the bounds of privilege, then the courts would have no jurisdiction.

What has been your experience with regard to judicial excursions into this area? Is this an area that might cause concern?

**Mr. Hughes:** I have had some experience with judicial excursions. All provinces operate with statutes, and that is the way the system operates in the provinces and territories of the country. One of the judicial matters I was involved in — and I noticed in the materials that your law clerk made available to you he made reference to this — was the case of *Tafler v. Hughes*, which ultimately in 1998 went to the British Columbia Court of Appeal.

Senator, this really is the point you are making. Right at the outset, Mr. Justice Lambert of the Court of Appeal of British Columbia posed this question.

The principal issue in this appeal is whether the Conflict of Interest Commissioner, acting under the Members' Conflict of Interest Act, on the complaint of a member of the public or a member of the Legislative Assembly, is acting under legislative privilege such that the courts have no power of review in relation to the way the Commissioner carries out his tasks.

On page 10 of that judgment, Justice Lambert answers the question by saying this:

In my opinion, the privileges of the Legislative Assembly extend to the Commissioner who is expressly made an officer of the Assembly by sub-section 10(1) of the Members' Conflict of Interest Act. In my opinion, decisions made by the Commissioner in the carrying out of the Commissioner's powers under the Act are decisions made within, and with respect to, the privileges of the Legislative Assembly and are not reviewable in the courts.

That is the British Columbia Court of Appeal speaking. There have been other trial division rulings, but I do not think there has been any ruling beyond the Court of Appeal of British Columbia. I do not think the issue has ever come to the Supreme Court of Canada. I think that is of some significance.

I know as well that in the materials that were made available to you, and the law clerk discussed this issue with you, was the *Roberts* case in the Northwest Territories, Roberts being my predecessor in the office there. There were two judgments. There was the *Morin* case, which in effect said the same thing as the *Tafler* case. As well, the *Roberts* case 2002 came along, where

supposant que nous aurons un code de déontologie, comment procéderons-nous? Si nous légiférons, en théorie, nous pouvons judiciariser son application. Cependant, si nous procédons au moyen d'une résolution de la Chambre et que nous en assurions nous-mêmes l'application dans le cadre du privilège parlementaire, alors les tribunaux n'auraient aucune compétence.

Quelle est votre expérience pour ce qui est des incursions judiciaires dans ce domaine? Est-ce une question potentiellement préoccupante?

**M. Hughes:** J'ai une certaine expérience des incursions judiciaires. Toutes les provinces ont légiféré en la matière, c'est ainsi que le système fonctionne dans les provinces et les territoires. L'une des affaires judiciaires auxquelles j'ai été mêlé — et j'ai remarqué que votre juriste y a fait allusion dans les documents qu'il vous a distribués — était l'affaire *Tafler c. Hughes*, qui a abouti en 1998 à la Cour d'appel de Colombie-Britannique.

Sénateur, le point central de cette affaire est justement celui que vous soulevez. Dès le début, le juge Lambert de la Cour d'appel de Colombie-Britannique pose cette question.

La principale question dans cet appel est de savoir si l'intervention du commissaire aux conflits d'intérêts, aux termes de la Loi sur les conflits d'intérêts des parlementaires, à la suite d'une plainte d'un membre du public ou d'un député à l'Assemblée législative, se situe dans le cadre du privilège parlementaire, auquel cas les tribunaux n'auraient aucun pouvoir de révision relativement à la manière dont le commissaire s'acquitte de sa tâche.

À la page 10 de cette décision, le juge Lambert répond à la question en déclarant:

À mon avis, les privilèges de l'Assemblée législative s'étendent au commissaire, qui est explicitement désigné comme un haut fonctionnaire de l'Assemblée législative par le paragraphe 10(1) de la Loi sur les conflits d'intérêts des parlementaires. À mon opinion, les décisions prises par le commissaire dans le cadre des attributions qui lui sont conférées par la loi sont des décisions prises dans le cadre des privilèges de l'Assemblée législative et qui portent sur ces privilèges, et ne sont donc pas susceptibles de contrôle judiciaire.

C'est la Cour d'appel de Colombie-Britannique qui s'exprime ainsi. Il y a eu d'autres décisions de tribunaux de première instance, mais je ne pense pas qu'il y ait eu des décisions d'instances plus élevées que la Cour d'appel de Colombie-Britannique. Je ne pense pas que la Cour suprême du Canada ait jamais été saisie de la question. Je pense que cela revêt une certaine importance.

Par ailleurs, dans la documentation qui vous a été remise, et je sais que le juriste a discuté de cette question avec vous, on cite l'affaire *Roberts* dans les Territoires du Nord-Ouest, Roberts étant mon prédécesseur à mon poste. Il y a eu deux décisions. L'une a été rendue dans l'affaire *Morin*, et dit en substance la même chose que la décision *Tafler*. Ensuite, il y a eu la décision

there was a decision of Mr. Justice Vertes that allowed or directed that the legislature look at the severance package, if you like, of the departed commissioner.

I think the law clerk hit this on the head as to the explanation and why that was peculiar to its own facts in the hearing that you held on February 18. Mr. Audcent is reported as saying this:

My understanding of the *Roberts* case was that the person was dismissed, went to the court, and the court said, "Yes, we can consider this, because there is a statute giving you a term." They would not have looked at this had the issue been internal to the house.

That last statement is in accordance with what the Court of Appeal said in the *Tafler* case, so I hope that is of some assistance to you, senator.

**Senator Smith:** Yes, thank you. Do you have anything to add, Mr. Clark?

**Mr. Clark:** I rely on my learned friend.

**Senator Fraser:** I will first ask about the matter of terms. This proposal calls for a five-year, non-renewable term, and there have been some concerns expressed, at least in this end of Parliament, that five years may be too short, particularly for a non-renewable term, and in particular because it is explicitly designed to be linked to the electoral cycle, yet you have the vision of a new commissioner arriving at the same time as a whole lot of new MPs. Could you comment on that?

**Mr. Clark:** My experience has been that the busiest time for the commissioner is right after a provincial election. Traditionally, in Alberta, about one-third of the house turns over, even though the government does not generally, so that becomes a very busy time for the commissioner. I am in my third term now, and I am leaving in the early part of that third term, so I am obviously biased; however, if the commissioner has the support of the three sides of the house it is a mistake. I said I would not come down and tell you what to do, but I think this is an area you should reconsider and make reappointment possible.

**Senator Fraser:** If one stayed with a non-renewable term, should it then perhaps be a longer term? I have not heard yet from you, Mr. Hughes.

**Mr. Hughes:** My view is that if you are going to stay with a non-renewable term, five years is too short; a non-renewable term maximum would be 10 years, I would think. Perhaps the ideal, if it were non-renewable, would be halfway between the two, seven or eight years. I agree with Mr. Clark. If you have someone who is doing a job that is most satisfactory to everyone, then I would think a second term would not be unreasonable if the initial term is five or six years.

rendue dans l'affaire *Roberts* en 2002. Cette décision rendue par le juge Vertes permettait ou ordonnait à l'Assemblée législative d'examiner l'indemnité de départ, si l'on peut dire, du commissaire sortant.

Je pense que le légiste a bien expliqué la situation durant l'audience que vous avez tenue le 18 février. M. Audcent aurait déclaré ceci:

Si j'ai bien compris, il s'agissait dans l'affaire *Roberts* d'une personne qui a été renvoyée, puis qui s'est adressée aux tribunaux. Le juge a décidé qu'il était habilité à examiner l'affaire parce que la nomination de la personne en cause était prévue dans une disposition législative. La décision n'aurait pas été la même si la nomination avait été régie par un règlement interne de l'assemblée.

Ce dernier énoncé est conforme à ce que la Cour d'appel a déclaré dans l'affaire *Tafler*, et j'espère donc que cela vous est utile, sénateur.

**Le sénateur Smith:** Oui, merci. Avez-vous quelque chose à ajouter, monsieur Clark?

**M. Clark:** Je me fie à mon savant confrère.

**Le sénateur Fraser:** Je voudrais d'abord discuter du mandat. Cette proposition prévoit un mandat de cinq ans non renouvelable, et certains, du moins de ce côté-ci du Parlement, ont exprimé des préoccupations, craignant que cinq ans soit un peu trop court, en particulier pour un mandat non renouvelable, et surtout parce que c'est explicitement conçu pour être associé au cycle électoral, de sorte qu'on peut imaginer un nouveau commissaire qui arriverait en même temps qu'une foule de nouveaux députés. Pourriez-vous commenter cela?

**M. Clark:** D'après mon expérience, c'est tout de suite après des élections provinciales que le commissaire est le plus occupé. Traditionnellement, en Alberta, environ le tiers des sièges à l'assemblée sont renouvelés, même si le gouvernement ne change généralement pas, et c'est donc une époque très occupée pour le commissaire. J'en suis maintenant à mon troisième mandat et je vais partir au début de ce troisième mandat, de sorte que j'ai évidemment un parti pris; cependant, si le commissaire a l'appui des trois partis à la Chambre, c'est une erreur. J'ai dit que je n'en dirais pas quoi faire, mais je pense que sur cette question, vous devriez reconsidérer et rendre possible de reconduire le commissaire dans ses fonctions.

**Le sénateur Fraser:** Si l'on s'en tient à un mandat non renouvelable, devrait-on dans ce cas prévoir un mandat plus long? Je ne vous ai pas encore entendu intervenir, monsieur Hughes.

**M. Hughes:** Je suis d'avis que si vous vous en tenez à un mandat non renouvelable, cinq ans, c'est trop court; il me semble qu'un mandat non renouvelable devrait avoir une durée maximale de dix ans. Peut-être que l'idéal, en cas de mandat non renouvelable, se situerait quelque part entre les deux, disons sept ou huit ans. Je suis d'accord avec M. Clark. Si quelqu'un fait du bon travail à la satisfaction de tous, alors je pense qu'un deuxième mandat ne serait pas déraisonnable si le mandat initial est de cinq ou six ans.



**Senator Fraser:** Another matter that I would like to raise, if I have the chair's indulgence, follows a bit on the discussion around Senator Di Nino's question. That involves the matter of the importance or significance of the assets that are being disclosed. The proposed code would say, for example, that in the public disclosure, in the summary, the ethics commissioner could qualify an interest in a partnership or corporation by the words "nominal, significant or controlling." My difficulty there is who determines what is significant, and is it something that is significant to the parliamentarian or significant to the corporation?

If, to use the example cited previously, I own 10,000 shares of BCE, which I do not, incidentally, that would not be significant at all to BCE — I would just be one more statistic — but to me it might be everything I had in the world. Would that be considered significant?

**Mr. Hughes:** Which section of the code were you looking at?

**Senator Fraser:** This is section 25(2), and it is on page 10 of the code.

**Mr. Hughes:** That, of course, follows 25(1), which calls for the reporting of or the disclosing of the source and nature but not value of income, assets and liabilities referred to in the parliamentary statement. You are to list affiliated corporations. You ask a good question. I honestly have not considered that section. An interest in a partnership or corporation may be qualified in the summary by the word "nominal, significant or controlling." I can understand that if it is a partnership; it should be indicated if the member has the controlling interest in the partnership. Your question was in whose view is it significant. Is that the question?

**Senator Fraser:** Basically, I am trying to get at how to determine what is significant in the sense that it might give rise to a conflict of interest and who is the judge of that. How is the public to understand what is being disclosed here, particularly if there are no dollar values attached, which I think we are all agreed there should not be in the public summary?

**Mr. Hughes:** I notice that is to be designated if, in the opinion of the ethics commissioner, it is in the public interest to do so. That designation will be only put on the asset if the commissioner thinks it is in the public interest to do so. I have never had an experience with a section like that.

**Mr. Clark:** Nor have I.

**Mr. Hughes:** I do not know what kinds of thinking would go into that. I do not know what would tell the commissioner that it would be in the public interest to make that designation. If it is the case of those 100,000 shares in a huge corporate body, like you say a public company, I doubt the commissioner would find it in the public interest to say anything about it. If he were to say something, I would think he would use the word "nominal," but that is a subjective kind of thing or his or her part, I would think.

**Le sénateur Fraser:** Je voudrais soulever une autre question, avec l'indulgence de la présidence, faisant suite à la discussion qui a suivi la question du sénateur Di Nino. Je veux parler de l'importance ou de l'ampleur des actifs qui sont divulgués. Le code proposé dirait, par exemple, dans la divulgation publique, dans le sommaire, que le commissaire à l'éthique peut qualifier un intérêt dans un partenariat ou une société de «symbolique, important ou majoritaire». Ce que je me demande, c'est qui va déterminer ce qui est important, et aussi s'il doit s'agir d'un élément d'actif qui est important pour le parlementaire ou important pour la société?

Pour reprendre l'exemple précité, si je possède 10 000 actions de BCE, ce qui n'est pas le cas, soit dit en passant, ce ne serait pas du tout un actif important pour la BCE, je ne serais qu'un numéro pour la compagnie, mais pour moi, ce serait peut-être tout ce que je possède au monde. Est-ce que ce serait alors considéré important?

**M. Hughes:** À quel article du code cela se trouve-t-il?

**Le sénateur Fraser:** Au paragraphe 25(2), à la page 10 du code.

**M. Hughes:** Cela fait suite, évidemment, au paragraphe 25(1), qui stipule qu'il faut communiquer ou divulguer la source ou la nature, mais non pas la valeur, du revenu et des éléments d'actif et passif déclarés par le parlementaire. Il faut énumérer les sociétés affiliées. Vous posez une bonne question. Franchement, je n'ai pas réfléchi à cette disposition. Le commissaire peut qualifier l'intérêt détenu dans une société de personnes ou une personne morale de «symbolique, important ou majoritaire». Je peux comprendre dans le cas d'un partenariat; il faudrait préciser si le député a une participation majoritaire dans le partenariat. Votre question était de savoir qui détermine que l'intérêt est important. C'est bien la question?

**Le sénateur Fraser:** Essentiellement, j'essaie de comprendre comment on va établir ce qui est important dans le sens que cela pourrait donner lieu à un conflit d'intérêt et qui sera juge de cela. Comment le public peut-il comprendre ce que l'on divulgue, en particulier s'il n'y a pas de montant en dollars, et je pense que nous sommes tous d'accord pour dire qu'il ne devrait pas y en avoir dans le sommaire rendu public?

**M. Hughes:** Je remarque que l'intérêt sera désigné ainsi si le commissaire à l'éthique estime que l'intérêt public le justifie. Cette qualification de l'actif sera ajoutée seulement si le commissaire juge qu'il est dans l'intérêt public de le faire. Je n'ai jamais vu de disposition comme celle-là.

**M. Clark:** Moi non plus.

**M. Hughes:** J'ignore quelle considération serait prise en compte dans un tel cas. J'ignore sur quoi le commissaire fonderait sa décision que l'intérêt public justifie de faire cette qualification. Dans le cas de ces 100 000 actions d'une immense société publique, je doute que le commissaire jugerait qu'il est dans l'intérêt public de dire quoi que ce soit à ce sujet. S'il décidait de dire quelque chose, je pense qu'il utiliserait alors le mot «symbolique», mais il me semble que c'est une décision subjective de sa part.



**Mr. Clark:** There is a provision in the Alberta act for the commissioner to make an exemption from a disclosure if there is a unique circumstance. To be honest, I do not recall ever being asked to do that over the 11 years I have been in the job. There is that flexibility for the commissioner, though that is the kind of thing I suspect you would want to use sparingly.

**The Chairman:** I am looking at this same section. It seems that an interest may be qualified, an interest that is in the partnership or the corporation, not to the individual. It applies to the corporation or the partnership, as you have said.

**Senator Joyal:** Mr. Hughes, the questions you raise in your presentation are of significant importance for us as a legislative, autonomous house of Parliament. You echo the brief of your federal counterpart, Mr. Wilson, who testified here on February 18. I should like to quote from Mr. Wilson's brief, where he wrote, at page 5, the following:

The last question that has come up is that in the proposal before you, the ethics commissioner should be responsible for the Parliamentary Code of Conduct as well as the Prime Minister's Code. You may recall that the proposal in June 2002 was that these would be two separate individuals. The question raised has been whether is it possible to combine responsibility in one person? Perhaps so, but I don't think the difficulties that will be caused should be underestimated. There should be no confusion on this point. This is an enormous task.

Later on, on the same page he stated:

The number of public office holders is very large. There are about 1,300 full-time public office holders and about 2,000 part-time governor in council appointees for whom we have responsibility. It will be a major task, both in terms of volume and the split accountability — to the legislature, on the one hand, and to the Prime Minister on the other hand.

My question is: Based on your own experience, and considering that we are a bicameral Parliament, would it not be better to have two ethics commissioners, one responsible to the House of Commons for all the Governor in Council appointees and for the Prime Ministerial code of conduct? That person would report to the House and the members of the House.

The Senate has longer terms of office; therefore, the term of office for a commissioner could be longer because we do not have the turnover on an electoral cycle. We are the element of stability within Parliament and have a capacity to have a commissioner who would be able to operate outside the electoral cycle and all the other administrative tasks that are invested with the commissioner. There is no question in my mind that if we are to investigate declarations of 2,000 part-time workers, 1,300 full-

**M. Clark:** Il y a dans la loi albertaine une disposition permettant au commissaire de faire une exception à l'obligation de divulguer dans des circonstances tout à fait particulières. Je dois avouer que je ne me rappelle pas qu'on m'ait jamais demandé de le faire depuis 11 ans que j'occupe ce poste. Le commissaire a cette latitude, quoique je soupçonne que c'est un pouvoir qu'il faudrait utiliser parcimonieusement.

**La présidente:** Je suis en train de lire ce même article. Il semble qu'un intérêt peut être qualifié, c'est-à-dire un intérêt pour le partenariat ou la société, pas pour la personne en cause. Cela s'applique à la société ou au partenariat, comme vous l'avez dit.

**Le sénateur Joyal:** Monsieur Hughes, les questions que vous soulevez dans votre exposé sont d'une grande importance pour nous en tant que Chambre législative autonome du Parlement. Vos préoccupations reflètent celles exprimées dans le mémoire de votre homologue fédéral, M. Wilson, qui a témoigné devant nous le 18 février. Je voudrais citer le mémoire de M. Wilson, qui a écrit ceci, à la page 5:

La dernière question soulevée est le fait que le commissaire à l'éthique serait responsable du code de déontologie des parlementaires ainsi que du code de conduite du premier ministre. Vous vous souviendrez que la proposition déposée en juin 2002 prévoyait partager cette responsabilité entre deux personnes. On s'est demandé s'il était possible de confier l'ensemble des responsabilités à une seule personne. C'est possible, peut-être, mais il ne faut pas sous-estimer les difficultés. Qu'on ne se méprenne pas là-dessus. La tâche est lourde.

Plus loin, dans la même page, il dit:

Le nombre de titulaires de charges publiques est très important. On compte quelque 1 300 titulaires à temps plein et environ 2 000 personnes nommées à temps partiel par le gouverneur en conseil et dont le bureau du conseiller en éthique est responsable. Je crois donc que la tâche sera énorme, volumineuse, et il faudra rendre des comptes à deux niveaux: au Parlement, d'une part, et au premier ministre, d'autre part.

Ma question est celle-ci: en vous fondant sur votre propre expérience, et considérant que nous sommes un parlement bicaméral, ne serait-il pas mieux d'avoir deux commissaires à l'éthique, l'un responsable devant la Chambre des communes pour toutes les personnes nommées par décret du conseil et aussi pour le code de déontologie du premier ministre? Cette personne serait responsable devant la Chambre et devant les députés à la Chambre.

Au Sénat, les mandats sont plus longs; par conséquent, le mandat d'un commissaire pourrait être plus long, parce que nous n'avons pas le taux de roulement associé à un cycle électoral. Nous sommes l'élément de stabilité au sein du Parlement et nous avons la capacité d'avoir un commissaire qui pourrait fonctionner à l'extérieur du cycle électoral et de toutes les autres tâches administratives qui sont confiées au commissaire. Il n'y a aucun doute dans mon esprit que s'il faut faire enquête sur les

time workers, which totals 3,300 people, plus the 301 MPs who are elected on a regular cycle, the task is an enormous one. This is a department.

Mr. Clark, in your legislation, you are considered a department. It seems that we are establishing something quite new in our system. With proper respect of the constitutional principles that separate the two Houses, should we not have a commissioner established within each House considering the importance of the task, if we are to be effective? That is the point. The point is not to put everything on the shoulders of one person, a kind of ethics czar who, after each five years, is packed away. What we want is an element of stability and coherence in the system and trust in the position.

Mr. Hughes has mentioned that that could satisfy the objective without jeopardizing the efficiency of the system; is that correct?

**Mr. Clark:** With the greatest of respect for Mr. Wilson, I do not believe a commissioner can serve two masters. I believe it is difficult for a commissioner to do the kind of work Mr. Wilson does now for all of the people involved and at the same time be able to do that for the members of the House of Commons and for senators. It is extremely difficult. However one handles that job, someone will always accuse the commissioner of being partisan, for this or that reason.

Even with the members of the Legislative Assembly in Alberta, that happens from time to time. My colleague and I may not agree completely, but my sense is that it would be very difficult for the commissioner to do all the work that the Prime Minister is expecting to have done, and to look after the interests of the members of the House of Commons and the Senate, too. There needs to be a separation of the lawmakers, if I can put it that way, from the bureaucracy.

Most provinces include in their conflict of interest legislation standards for ministers. I believe, and I could be wrong — and Mr. Hughes can correct me if I am wrong — Ontario at one time and Premier Rae had an additional code for ministers. My memory is that that was not administered by Mr. Evans, who was the integrity commissioner, but by someone in the senior bureaucracy.

In the Province of Alberta, there are no additional standards for ministers other than what is set out in the Conflict of Interest Act. For example, it says that ministers cannot own shares, that they must put them into meaningful blind trusts. It also says that ministers cannot have other employment. Those kinds of things are in the act.

déclarations de 2 000 emplois à temps partiel, 1 300 employés à plein temps, pour un total de 3 300 personnes, plus les 301 députés qui sont élus selon un cycle régulier, la tâche est énorme. C'est un véritable ministère.

Monsieur Clark, dans votre loi habilitante, vous êtes considéré comme un ministère. Il semble que nous soyons en train de créer quelque chose de tout à fait nouveau dans notre système. En respectant convenablement les principes constitutionnels qui distinguent les deux Chambres, ne devrions-nous pas avoir un commissaire pour chacune des deux Chambres, compte tenu de l'importance de la tâche, si nous voulons que le système soit efficace? Voilà la question. Il ne s'agit pas de tout confier à une seule et même personne, une sorte de tsar de l'éthique qui, après cinq ans, est renvoyé chez lui. Ce que nous voulons, c'est un élément de stabilité et de cohérence dans le système et de confiance envers le poste.

M. Hughes a dit que cela pourrait permettre d'atteindre l'objectif sans compromettre l'efficacité du système; êtes-vous d'accord?

**M. Clark:** J'ai le plus grand respect pour M. Wilson, mais je ne crois pas qu'un commissaire puisse servir deux maîtres. Je crois qu'il est difficile pour un commissaire de faire le travail que M. Wilson accomplit actuellement pour toutes les personnes en cause et de pouvoir simultanément accomplir la même tâche pour les membres de la Chambre des communes et du Sénat. C'est extrêmement difficile. Quelle que soit la manière dont le titulaire s'acquitte de ses fonctions, il se trouvera toujours quelqu'un pour accuser le commissaire d'être partisan, pour une raison ou pour une autre.

Même dans le cas des députés à l'Assemblée législative de l'Alberta, cela arrive de temps à autre. Mon collègue et moi-même ne sommes peut-être pas entièrement d'accord, mais j'ai le sentiment qu'il serait très difficile pour le commissaire d'accomplir toute la charge de travail que le premier ministre compte lui confier et de s'occuper des intérêts des députés à la Chambre des communes et des sénateurs également. Il faut qu'il y ait une séparation entre les législateurs, si je peux m'exprimer ainsi, et les fonctionnaires.

Dans la plupart des provinces, la loi sur les conflits d'intérêts prévoit des normes pour les ministres. Je crois, et je peux me tromper — M. Hughes me reprendra si je me trompe —, que l'Ontario et le premier ministre Rae avaient à un moment donné un code additionnel pour les ministres. Si ma mémoire est fidèle, ce n'était pas administré par M. Evans, qui était le commissaire à l'intégrité, mais par un haut fonctionnaire.

Dans la province d'Alberta, il n'y a pas de normes additionnelles pour les ministres autres que celles qui sont énoncées dans la Loi sur les conflits d'intérêts. Par exemple, on dit que les ministres ne peuvent pas posséder d'actions, qu'ils doivent les confier à des fonds fiduciaires sans droit de regard. On dit aussi que les ministres ne peuvent pas avoir un autre emploi. Cela figure explicitement dans la loi.



Getting back to your specific point, senator, it is extremely difficult for a person to do the two jobs as you lay them out. Having said that, I have great respect for the work that Mr. Wilson has done over the period of time that he has held his position.

**Mr. Hughes:** I understand, senator, what you said about the Senate and the continuity that it brings to the system and perhaps wanting to have a commissioner of its own.

If there were more than one commissioner, whether it would be one, two or three, I do not know whether they would share offices, et cetera, but there would have to be some kind of understanding between them as to definitions and that kind of thing — you would not want to have the commissioners going off in entirely different directions. However, I do not think that would be a formidable problem.

I understand what Mr. Clark is saying. It is a tremendous job; Mr. Wilson has been of tremendous help to the Prime Minister. It may be that there would be someone appointed by the Prime Minister to advise him and to deal with the public office holders who were not elected personnel. In addition, there would be the appointed commissioner or commissioners — the number would depend, one, or two, if you think the need is there for two, and you may have a valid point. These commissioners would deal with the elected people, the commissioners' appointments being made then by the respective houses.

The point is, however, that insofar as the guidelines that the Prime Minister lays out for ministers are concerned — who, after all, are still members of the House — I would think that any adjudication with respect to any violation of those guidelines should be by the commissioner who has been named by the House, by unanimous vote, one would hope, as Mr. Clark said earlier. In order to have the transparency that is required, those kind of decisions should be made by that person who has been appointed by the House and the results of any investigation should be public.

**Mr. Clark:** The commissioners in the provinces make recommendations to the House. The House is the highest authority.

**Mr. Hughes:** The proposal before you now has one commissioner, all embracing. When Mr. Clark said that one person cannot serve two masters, by saying that he is talking about two commissioners, and the point you have made, senator, one for the Senate maybe takes us into the realm of three, which is perhaps the way it should be.

**Senator Smith:** On that point, Mr. Clark, you were paraphrasing a verse from the Bible, which, if I recall the King James version, goes something like this: No man can serve two masters; choose ye this day whom you will serve.

I particularly understand, without getting into the bicameral legislative angle — and I am totally open-minded on that. Do you see a fundamental conflict between the legislative branch and the

Pour revenir à votre point précis, sénateur, il est extrêmement difficile pour une personne de se charger des deux emplois tels que vous les avez décrits. Cela dit, j'ai énormément de respect pour le travail que M. Wilson a accompli depuis qu'il occupe son poste.

**M. Hughes:** Je comprends, sénateur, ce que vous avez dit au sujet du Sénat et de la continuité qu'il apporte au système et de son intérêt d'avoir peut-être son propre commissaire.

S'il y avait plus qu'un commissaire, qu'il y en ait un, deux ou trois, j'ignore s'ils partageraient leurs locaux, et cetera, mais il faudrait qu'il y ait une entente quelconque entre eux quant aux définitions et tout le reste; il ne faudrait pas que les commissaires s'orientent dans des directions complètement différentes. Je ne pense toutefois pas que ce serait un problème insurmontable.

Je comprends ce que M. Clark dit. C'est une très lourde tâche; M. Wilson a été d'une très grande aide au premier ministre. Peut-être que le premier ministre nommerait quelqu'un chargé de le conseiller et de s'occuper des titulaires de charges publiques non élus. Il y aurait en plus le commissaire ou les commissaires nommés — leur nombre pourrait varier, il y en aurait un ou deux, si vous pensez qu'il en faut deux, et vous avez peut-être raison là-dessus. Ces commissaires s'occuperaient des élus, les commissaires étant alors nommés par chacune des deux Chambres.

Cependant, pour ce qui est des lignes directrices que le premier ministre établit à l'intention des ministres, qui sont, après tout, toujours députés à la Chambre, je dirais que toute décision relative à d'éventuelles infractions de ces lignes directrices devrait être prise par le commissaire qui a été nommé par la Chambre, par un vote unanime, peut-on espérer, comme M. Clark l'a dit tout à l'heure. Pour avoir la transparence nécessaire, les décisions de ce genre devraient être prises par la personne qui a été nommée par la Chambre et le résultat de toute enquête devrait être rendu public.

**M. Clark:** Les commissaires des provinces font des recommandations à la Chambre. C'est la Chambre qui détient le pouvoir ultime.

**M. Hughes:** La proposition dont vous êtes saisis prévoit un commissaire, qui s'occuperait de tout. Quand M. Clark dit qu'une personne ne peut pas servir deux maîtres, il veut parler de deux commissaires, et l'argument que vous avez invoqué, sénateur, en faveur d'un commissaire pour le Sénat, nous donnerait un total de trois, et c'est peut-être ce qu'il convient de faire.

**Le sénateur Smith:** Là-dessus, monsieur Clark, vous avez paraphrasé un verset de la Bible. Si je me rappelle bien, dans la version King James, on peut lire à peu près ceci: Nul homme ne peut servir deux maîtres; choisissez dès aujourd'hui celui que vous servirez.

Je comprends particulièrement, sans entrer dans les détails du Parlement bicaméral — et j'ai la plus grande ouverture d'esprit là-dessus. Envisagez-vous un conflit fondamental entre la branche



administrative branch, quite apart from whether or not you are too busy? Forget about how busy you are. These are two different spheres. Is that the point you are making?

**Mr. Clark:** Yes, it is. My caveat is that in Alberta some place down the road this could be an issue in our province. In addition to the 83 members, I am also responsible for conflict of interest advice respecting the 75 senior officials of the province. At some time down the road, that will have to be separated. It will be long after I am gone, however. There is a bit of a challenge with serving two masters there.

**Senator Joyal:** The other point I want to canvass with you is the confidentiality of your advice. When a member seeks advice from you, and you give it, it could become a very political hot potato.

**Mr. Clark:** I am not anticipating your question, but I have found that the best way to handle that is to give the member written advice. If it does become that political hot potato you referred to, the member can declare that he went to the commissioner, laid out the facts, and then present the advice he was given. Members on both sides of the House quite often have found that to be a very powerful defence, that, in fact, they have acted appropriately, properly, and have been on what I call the right side of the wave as opposed to being dragged along later.

**Senator Joyal:** It is a touchy point, in fact, in terms of political implications. If we have a commissioner who is appointed by a legislature, or the House of Commons or the Senate, on the basis of unanimous agreement, that person is the officer of that legislature. If we have an officer who is appointed by the Governor in Council, that officer is a political appointee. The question that relates to the confidentiality of the records of the discussion, of the exchange of views on the advice and the consultation, has to be kept in the most airtight context. In that way, no one from the executive could come into your system and know what advice has been given to a minister who might become a challenger of someone else in the government. You never know what can happen. Politics is made of that. Therefore, there must be a very airtight system of control, and autonomy and independence from the executive branch of government must be maintained. This is paramount to the credibility and objectivity of your system.

On the basis of your experience, and, again, to refer to your constituting statute, section 48 provides that by February 17, 2005, and every five years after that a special committee established by legislature must begin a comprehensive review of this act. You have been 11 years in that position. What kind of recommendation would you be in a position to make to us in order to maintain that confidentiality of the information that is given to you in all trust, franchise and truth by the members so that the member does not put himself at risk for further political intervention in the future?

législative et la branche administrative, en mettant de côté la question de savoir si vous êtes trop occupé? Oubliez pour un instant que vous êtes très occupé. Ce sont deux sphères différentes. Est-ce bien ce que vous dites?

**M. Clark:** Oui, c'est bien cela. La seule réserve que je fais, c'est qu'en Alberta, cela pourrait devenir un problème à un moment donné dans notre province. En plus des 83 députés, je suis également chargé de donner des conseils en matière de conflit d'intérêts relativement aux 75 hauts fonctionnaires de la province. À un moment donné, à l'avenir, il faudra que ce soit séparé. Ce sera longtemps après mon départ, cependant. Il y a là quelques difficultés pour ce qui est de servir deux maîtres.

**Le sénateur Joyal:** L'autre aspect que je veux examiner avec vous est la confidentialité de vos conseils. Quand un député vous demande conseil et que vous lui en donnez, cela pourrait devenir une affaire très politique et très délicate.

**M. Clark:** Je n'anticipe pas sur votre question, mais j'ai constaté que le meilleur moyen de remédier à cela, c'est de donner au député un avis écrit. Si l'affaire devient politique et publique, comme vous l'avez évoqué, le député peut alors déclarer qu'il a consulté le commissaire, lui a présenté les faits, et ensuite rendre public l'avis qu'on lui a donné. Les députés de part et d'autre de la Chambre ont très souvent trouvé que c'était là une défense très solide, qu'ils avaient effectivement agi selon les règles, d'une manière régulière, et se sont ainsi trouvés à devancer les critiques plutôt que de les subir plus tard.

**Le sénateur Joyal:** C'est une question délicate que celle des répercussions politiques. Si nous avons un commissaire qui est nommé par une Assemblée législative ou par la Chambre des communes ou le Sénat, à l'unanimité, cette personne devient un fonctionnaire de cette assemblée. Si la personne est au contraire nommée par décret du conseil, c'est une nomination politique. Au sujet du caractère confidentiel du compte rendu de la discussion, de l'échange de vues, des conseils et de la consultation, tout cela doit être tenu absolument étanche. Ainsi, personne de l'exécutif ne peut s'ingérer dans votre système et savoir quel conseil a été donné à un ministre qui pourrait devenir l'adversaire d'un autre membre du gouvernement. On ne sait jamais ce qui peut arriver. Ainsi va la politique. Par conséquent, il doit y avoir un contrôle absolument étanche, et il faut assurer l'autonomie et l'indépendance par rapport à la branche exécutive du gouvernement. C'est primordial pour assurer la crédibilité et l'objectivité de votre système.

En vous fondant sur votre expérience, et je me reporte encore à votre loi habilitante, l'article 48 stipule qu'au plus tard le 17 février 2005 et à tous les cinq ans par la suite, un comité spécial créé par l'Assemblée législative doit entreprendre un examen approfondi de cette loi. Vous occupez ce poste depuis 11 ans. Quelle recommandation seriez-vous en mesure de nous faire pour ce qui est d'assurer la confidentialité de l'information qui vous est confiée en toute confiance, franchise et sincérité par les députés, de manière que le député qui se confie à vous ne se rende pas vulnérable à une future intervention politique?

**Mr. Clark:** I have never had a request from the premier's office for anything dealing with any member of the House. If I had, I believe my reaction would be, "With great respect, sir, this is none of your business." It is between the commissioner and the member who sought the advice.

It is true that the commissioner is appointed by an Order in Council, but that Order in Council is initiated by a motion of the House. In my view, there is just no question that my loyalty is to the Speaker of the legislative assembly of the province, not to the executive branch.

**Senator Joyal:** Would you concur that if there is a separation of responsibility between the monitoring of the administrative branch of government, or the bureaucracy, as you use the term, and the role of the commissioner in relation to the members only, that would maintain the trust and greater security within the overall system?

**Mr. Clark:** Yes, I believe that to be accurate. I have never had a question like this posed to me, primarily because there has never been a request to me. I have had ministers and members on both sides of the House ask for all sorts of advice, including some very political advice like whether I think they should run again, which is none of my business really but I have given advice anyway, to other sorts of things dealing with investments, holdings, et cetera. The advice has always been to the member and to no one else.

**Mr. Hughes:** Referring to the statute I deal with in the Northwest Territories, which is similar to other jurisdictions, section 98 states that a member may request the conflict of interest commissioner to give written advice and recommendations on any matter respecting obligations of the member under this act. Information provided by a member under this subsection and any advice and recommendations of the conflict of interest commissioner are confidential but may be disclosed by the member or with the written consent of the member.

I know of no instance where any commissioner in the country has ever breached that confidentiality provision.

**Senator Joyal:** Are your records part of the Privy Council Office or are you separated from the Privy Council?

**Mr. Hughes:** We are independent officers and those records are within the conflict of interest commissioner's office. I am not an expert in this field, but there are provisions in the privacy statutes and the freedom of information statutes in the provinces and legislatures that puts that material, as I understand it, beyond those officers.

**Mr. Clark:** I was the information and privacy commissioner for five years, while also ethics commissioner. It is clearly in the information and privacy legislation that the operative expenses of the commissioner are open to the public; however, the files dealing with the individual members and any advice they receive

**M. Clark:** Je n'ai jamais reçu de demande d'information de la part du bureau du premier ministre de la province relativement à quoi que ce soit mettant en cause un député à l'assemblée. Si j'avais reçu une telle demande, je crois que ma réaction aurait été de dire: «Avec tout le respect que je vous dois, monsieur, cela ne vous regarde pas». Cela reste strictement entre le commissaire et le député qui lui a demandé conseil.

Il est vrai que le commissaire est nommé par décret, mais ce décret est proposé au moyen d'une motion adoptée à la Chambre. À mon avis, personne ne met en doute que ma loyauté est envers le Président de l'Assemblée législative de la province, et non pas envers l'exécutif.

**Le sénateur Joyal:** Seriez-vous d'accord pour dire que si l'on sépare les responsabilités entre le contrôle de la branche administrative du gouvernement, ou de la fonction publique, comme vous le dites, et le rôle du commissaire qui s'occuperait exclusivement des députés, que cela maintiendrait la confiance et une plus grande sécurité, globalement, dans le système?

**M. Clark:** Oui, je pense que c'est exact. On ne m'a jamais posé une question comme celle-là, surtout parce qu'aucune demande ne m'a jamais été faite. J'ai eu des ministres et des députés des deux côtés de la Chambre qui m'ont demandé toutes sortes de conseils, y compris des conseils très politiques, comme ceux qui m'ont demandé s'ils devraient se représenter, ce qui n'est pas de mes affaires, en réalité, mais je leur ai donné des conseils quand même, et toutes sortes d'autres questions relatives aux investissements, aux actifs, et cetera. J'ai toujours donné mes conseils aux députés et à personne d'autre.

**M. Hughes:** Dans la loi qui régit mon service dans les Territoires du Nord-Ouest, loi qui ressemble à celle d'autres instances, l'article 98 stipule qu'un député peut demander au commissaire aux conflits d'intérêts de lui donner par écrit des conseils et des recommandations sur toute question relative aux obligations du député aux termes de cette loi. L'information fournie par un député aux termes de cette disposition et tout conseil ou recommandation du commissaire aux conflits d'intérêts demeurent confidentiels, mais peuvent être divulgués par le député ou avec le consentement écrit du député.

À ma connaissance, il n'est jamais arrivé que l'un ou l'autre des commissaires n'importe où au pays contrevienne à cette disposition sur la confidentialité.

**Le sénateur Joyal:** Vos dossiers font-ils partie du Bureau du Conseil privé, ou bien êtes-vous séparés du Conseil privé?

**M. Hughes:** Nous sommes indépendants, et les dossiers sont au bureau du commissaire aux conflits d'intérêts. Je ne suis pas expert en la matière, mais il y a des dispositions dans la Loi sur la protection de la vie privée et la Loi sur l'accès à l'information des provinces et des assemblées législatives qui stipulent, si je comprends bien, que tous ces documents sont hors d'atteinte.

**M. Clark:** J'ai été commissaire à l'information et à la protection de la vie privée pendant cinq ans, alors que j'étais en même temps commissaire à l'éthique. Il est stipulé clairement dans la législation sur l'information et la vie privée que les dépenses de fonctionnement du commissaire sont du domaine public;



are totally excluded from any review at all by the information and privacy commissioner. I believe that is consistent across the country.

**Senator Andreychuk:** You are saying that you have not had a problem. However, if there were a situation where the House, the Senate and the ministerial role of Mr. Wilson's office were all housed in the Privy Council Office, or similar, even if we had appropriate protocols, I see a dilemma. Not only would those three commissioners be there, but there will be other staff. In that case, there would be erosion, a tendency to start working collegially together and disseminating information.

I have had provincial experience, where ministries grow and subject matters are added to them. For example, in social services where I worked welfare files should be kept confidential; as well, child protection cases should be kept separate. Inevitably, when they were in the ministry together, there was a tendency, with the best intentions, among staff members to share information. It took some doing to put in place protocols and checks, to ensure that those records of a confidential nature were only shared appropriately. My concern is that in the scenario I presented there would not be the kind of integrity found in the provincial systems; in other words, there would be a massive bureaucracy.

Do you see what is being proposed federally as different, and therefore subject to some concern by us, as opposed to a smaller, tight, unicameral legislature?

**Mr. Clark:** As commissioner, I have been responsible for 150 people, between MLAs and senior officials. There are two full-time staff and one part-time person, and that is the office. I do go outside and get legal advice on occasions. I have sought advice from the corporate community, as far as legal advice in financial matters on occasion. I would be upset if the Executive Council Office had any control or any contact with the office. They do not have such contact.

That is half the size of the House of Commons or about the size of a significant portion of the Senate. I do not understand the concern, as long as you are separate and distinct, have your own operation and are a small group of people. There is only one person, other than myself, who sees this information. Some think she is trustworthier than I.

**Mr. Hughes:** I do not equate any commissioner who has been appointed by the Parliament, by either House of Parliament, as being the commissioner with respect to the affairs of the members of that House, as having any attachment to the Privy Council Office at all. Rather, those offices, it seems to me, would be more

cependant, les dossiers traitant des députés et des conseils qu'ils reçoivent sont totalement exclus de tout examen de la part du commissaire à l'information et à la vie privée. Je pense que c'est uniforme d'un bout à l'autre du pays.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous dites que vous n'avez pas eu de problème. S'il y avait toutefois une situation où les services relatifs à la Chambre, au Sénat et au rôle ministériel du bureau de M. Wilson étaient tous logés au Bureau du Conseil privé, ou quelque chose du genre, même si nous avions les protocoles voulus, je trouve qu'il y aurait un dilemme. Non seulement les trois commissaires seraient logés au même endroit, mais il y aurait d'autres employés en plus. En pareil cas, il y aurait érosion, une tendance à commencer à travailler en collégialité et à disséminer l'information.

J'ai de l'expérience au niveau provincial, où les ministères s'étendent quand on leur greffe d'autres dossiers. Par exemple, aux services sociaux où j'ai travaillé, les dossiers devraient être confidentiels; de même, les dossiers relatifs à la protection de l'enfance doivent être conservés séparément. Inévitablement, quand les deux services étaient ensemble au même ministère, il y avait parmi les employés, aussi bien intentionnés soient-ils, une tendance à partager des renseignements. Il a fallu intervenir énergiquement pour mettre en place des protocoles et des cloisons, pour s'assurer que les dossiers confidentiels n'étaient pas diffusés avec nonchalance. Ce que je crains, dans le scénario que j'ai dépeint, c'est qu'il n'y aurait pas l'intégrité qui existe dans les systèmes provinciaux; autrement dit, il y aurait une bureaucratie massive.

Voyez-vous dans la proposition fédérale un système différent, et par conséquent donnant naissance à des préoccupations de notre part, par opposition à une assemblée unicamérale plus restreinte et plus étanche?

**M. Clark:** En tant que commissaire, j'ai été responsable de 150 personnes, en additionnant les députés et les hauts fonctionnaires. Notre bureau comprend deux employés à plein temps et un à temps partiel, et c'est tout. Il est vrai que je retiens à l'occasion les services de conseillers juridiques indépendants. J'ai demandé conseil à la communauté des entreprises, à l'occasion, quand j'avais besoin de conseils juridiques sur des questions financières. Je me mettrais en colère si le bureau du conseil exécutif exerçait le moindre contrôle ou avait le moindre contact avec mon bureau. Il n'y a pas de tel contact.

Cela représente à peu près la moitié de la Chambre des communes ou une fraction importante du Sénat. Je ne comprends pas la préoccupation que vous évoquez, du moment que le service est séparé et distinct, fonctionne de façon indépendante et comprend un petit groupe de personnes. Il n'y a qu'une seule personne, à part moi, qui prend connaissance de cette information. Certains pensent qu'elle est plus digne de confiance que moi.

**M. Hughes:** À mes yeux, tout commissaire qui a été nommé par le Parlement, par l'une ou l'autre des Chambres du Parlement, à titre de commissaire chargé des affaires des membres de cette Chambre, n'a absolument aucun lien avec le Bureau du Conseil privé. Ces bureaux, il me semble, se rapprocheraient plutôt des



akin with offices that exist in Ottawa like the Auditor General and the Privacy Commissioner. It seems to me that that is where the parallel would be drawn. I agree with Mr. Clark that the confidentiality within the office has not been a problem. If it is structured in that way, I think it could be maintained as such.

**The Chairman:** I believe that, under the federal Privacy Act right now, any person's information is protected until 20 years after their death. At that point, it can go to archives. Should this be amended to put in the type of provision that you have, that a person's private file goes back to them or is shredded when they leave public life?

**Mr. Clark:** That is a recommendation that our office made of the last review of the legislation in Alberta. In our limited experience, it has served us well.

**Mr. Hughes:** Unless I am wrong, I think there is a provision in the Ontario statute that calls for destruction of those files x-number of years after the member ceases to belong to the house. That is a very valid way of dealing with it.

**Senator Andreychuk:** In summation, if I understand, you are saying that the system does not matter as long as the system is seen to be independent and the commissioners have the exclusive control of the documents and information.

**Mr. Clark:** Total control.

**Senator Andreychuk:** Therefore, for a public perception to carry that through, should there be some physical separation and some understanding of the role of the commissioner as the key to the confidentiality, the privacy and disclosure and the maintenance of the documents?

**Mr. Clark:** Yes. When the office was opened in Alberta initially, there was a move to have the office in the legislative annex, which is the same building where members are housed. We strenuously objected. Our building is a block or two away from the legislature, so the public can see there is a separation from the government.

**Senator Di Nino:** If I understood correctly, Senator Andreychuk was saying, Mr. Clark, that you have a small team of 2.5 people looking after 150 individuals, 83 members and 75 senior officials of government. The proposed office for the federal government could conceivably have thousands of people to look after, not just hundreds. In addition to members of the House and members of the Senate, there would also be hundreds of other senior individuals in the bureaucracy. The office would then be much larger.

Would you not agree that the potential increases for some information to unintentionally be mislaid or released, which could have a detrimental effect on the party being investigated or discussed? It is a great deal easier to control an office with two to five people than one with 30 to 50 people. Would that not be cause for having separate commissioners or separate offices to

bureaux qui existent à Ottawa comme celui du vérificateur général ou du commissaire à la protection de la vie privée. Il me semble que c'est le parallèle qu'il faut faire. Je suis d'accord avec M. Clark pour dire que la confidentialité n'a jamais été un problème au bureau. S'il est structuré de la bonne façon, je pense que le secret peut être bien gardé.

**La présidente:** Je crois qu'actuellement, aux termes de la Loi fédérale sur la protection de la vie privée, les renseignements personnels d'une personne sont protégés jusqu'à 20 ans après sa mort. À ce moment-là, on peut les verser aux archives. Y aurait-il lieu de modifier cela pour adopter une disposition comme la vôtre, stipulant que le dossier personnel d'une personne lui est redonné ou bien est déchiqueté lorsque la personne quitte la vie publique?

**M. Clark:** C'est une recommandation que notre bureau a formulée lors du dernier examen de la loi en Alberta. D'après notre expérience limitée, cela nous a bien servi.

**M. Hughes:** À moins que je me trompe, je pense qu'il y a dans la loi ontarienne une disposition qui exige la destruction de ces dossiers un certain nombre d'années après que le député cesse de siéger à la Chambre. C'est une très bonne manière de procéder.

**Le sénateur Andreychuk:** En résumé, si je comprends bien, vous dites qu'il importe peu comment le système est structuré, pourvu qu'il soit perçu comme indépendant et que les commissaires aient le contrôle exclusif des documents et de l'information.

**M. Clark:** Un contrôle total.

**Le sénateur Andreychuk:** Par conséquent, pour que le grand public perçoive le système de cette manière, devrait-il y avoir séparation physique et une certaine compréhension du rôle du commissaire comme étant la clé de la confidentialité, du respect de la vie privée et de la divulgation et de la tenue des documents?

**M. Clark:** Oui. Quand le bureau a été créé en Alberta, au début, il a été question d'installer nos bureaux dans l'annexe législative, c'est-à-dire le même édifice où sont logés les députés. Nous avons protesté énergiquement. Notre immeuble se trouve à une ou deux rues de l'Assemblée législative, pour que le public voie clairement que nous sommes séparés du gouvernement.

**Le sénateur Di Nino:** Si j'ai bien compris, le sénateur Andreychuk vous disait, monsieur Clark, que vous avez une petite équipe de 2,5 personnes s'occupant de 150 personnes, 83 députés et 75 hauts fonctionnaires. On peut imaginer que le bureau proposé pour le gouvernement fédéral serait chargé de s'occuper de plusieurs milliers de personnes, et non pas des centaines. En plus des députés à la Chambre et des sénateurs, il y aurait aussi des centaines de hauts fonctionnaires. Les effectifs du bureau seraient donc d'autant plus importants.

N'êtes-vous pas d'accord pour dire que le potentiel serait d'autant plus grand que certains renseignements soient accidentellement perdus ou divulgués, ce qui pourrait avoir une incidence négative sur la personne faisant l'objet de l'enquête ou de la discussion? C'est beaucoup plus facile de contrôler un bureau qui compte de deux à cinq employés qu'un bureau qui a

look after separate components of the government and bureaucracy?

**Mr. Clark:** You answer your own question, senator. Privy Council could have some sense they should have some information about what I would lovingly call the members of the bureaucracy, et cetera. I do not understand how they would feel in any way they have any interest in the members of the Senate or the House.

**Senator Di Nino:** My concern was more the unintentional or the accidental release of information. I, too, feel that it would probably not be the case that you would have the executive branch or an opposition member wanting to take advantage of information for political purposes. We can argue that point until the end of the day, but I do not believe that would be the problem. The problem would be that, if you have such a large office, the incidence of unintended release of information would be much greater, which would in turn give cause for concern for those of us who have to deal with the subject.

**Mr. Hughes:** The unintended release or accidental occurrence, as you speak, senator, I guess is real in a sense, but it would not tell me that you should not proceed with putting commissioners in place. Your point may well be a valid point for why you might need another commissioner, which I follow, but it would not be a reason for not doing it because you would put in place all of the safeguards you can to prevent that kind of thing happening. To me, the alternative of turning your back and not having a regime in place would not be the answer.

**Senator Di Nino:** For the purpose of the record, I specifically was suggesting that it is, in my opinion, a reason to consider more than one commissioner, particularly after the discussions that we have had this morning, even to the degree where perhaps three would be necessary as opposed to two: one for the House of Commons, one for the Senate, and maybe one for the bureaucracy.

**Mr. Hughes:** I agree with you, senator.

**Senator Fraser:** Back on the question of confidentiality of the commissioner's opinions, I think we are all in agreement that it is important that this material be confidential. Let me play the devil's advocate a little bit. Suppose the commissioner is asked for an opinion by a parliamentarian, gives that opinion, and then the parliamentarian does not take the advice. If that parliamentarian finds himself or herself the subject of a complaint and it gets to the committee stage, is there not a point at which it might be important for the integrity of the process that people know that an opinion had been given?

For example, if a parliamentarian is alleging, "I made a honest mistake because I did not know," but in fact the commissioner had said, "You should not be doing this," then that parliamentarian is lying, so should it not be possible at some point to override that condition of confidentiality? I repeat that I

un effectif de 30 à 50 personnes. Cela ne justifie-t-il pas d'avoir des commissaires séparés ou des bureaux séparés pour s'occuper de composantes séparées du gouvernement et de la bureaucratie?

**M. Clark:** Vous répondez à votre propre question, sénateur. Le Conseil privé pourrait avoir le sentiment qu'il devrait connaître certains renseignements sur ceux que j'aime à appeler les membres de la bureaucratie, et cetera. Je ne comprends absolument pas comment ils pourraient juger qu'ils ont un intérêt quelconque envers les membres du Sénat ou de la Chambre.

**Le sénateur Di Nino:** Je me préoccupe plutôt de la divulgation non intentionnelle ou accidentelle de renseignements. Moi aussi, j'estime qu'on ne verrait probablement pas l'exécutif ou un député de l'opposition tenter d'obtenir de l'information à des fins politiques. On peut en débattre jusqu'à demain, mais je ne pense pas que ce serait un problème. Le problème serait plutôt que, si l'on avait un bureau comptant un aussi grand nombre d'employés, la possibilité de divulgation non intentionnelle de renseignements serait d'autant plus grande, ce qui soulève des inquiétudes parmi ceux d'entre nous qui doivent se pencher sur cette question.

**M. Hughes:** La divulgation non intentionnelle ou accidentelle, comme vous le dites, sénateur, est une possibilité réelle, je suppose, mais je n'en conclus pas que vous ne devez pas aller de l'avant et mettre en place des commissaires. Votre argument milite peut-être en faveur de la nomination d'un autre commissaire, et je vous suis là-dessus, mais ce ne serait pas une raison de ne pas le faire, parce que vous mettriez en place toutes les sauvegardes possibles pour empêcher ce genre de chose d'arriver. À mes yeux, ce n'est pas une solution que de baisser les bras et de décider de ne pas mettre en place un régime quelconque.

**Le sénateur Di Nino:** Pour dissiper tout malentendu, je voulais précisément dire qu'à mon avis, c'est une raison d'envisager de mettre en place plus d'un commissaire, surtout après la discussion que nous avons eue ce matin, et peut-être même serait-il nécessaire d'en nommer trois plutôt que deux: un pour la Chambre des communes, un pour le Sénat, et peut-être un pour la fonction publique.

**M. Hughes:** Je suis d'accord avec vous, sénateur.

**Le sénateur Fraser:** Pour revenir à la question de la confidentialité des opinions du commissaire, je pense que nous convenons tous qu'il est important que ces documents soient confidentiels. Je vais me faire l'avocat du diable. Supposons qu'un parlementaire demande au commissaire de lui faire part de son opinion, que le commissaire lui donne cette opinion, et que le parlementaire ne suit pas son conseil. Si ce parlementaire se retrouve visé par une plainte et que l'affaire va jusqu'à l'étape du comité, est-ce qu'il ne faudrait pas, à un moment donné, pour assurer l'intégrité du processus, que les gens sachent qu'une opinion a été donnée?

Par exemple, si un parlementaire prétend avoir commis une erreur en toute bonne foi parce qu'il ignorait les règles, mais qu'en fait, le commissaire lui avait bel et bien dit qu'il ne devrait pas faire ceci ou cela, alors ce parlementaire ment. Par conséquent, ne devrait-il pas être possible à un moment donné de lever la



am being a little bit of the devil's advocate, but I want to understand how things should operate on the margins. Do you understand what I am driving at here?

**Mr. Hughes:** It is a good question. I do not think a commissioner will stand idly by and see a member pronouncing lies in a public forum. I would quickly have that member into my office and would say to him or her: "I do not know how I will handle this, but you have just been untruthful to the House or your constituents or whoever. I know that you have been untruthful. Shape up and do something about it."

Maybe I would be in for a surprise, but I would be surprised if elected people in that situation did not measure up and do the right thing. I have a lot of faith in people, and I can see them wiggling to get to where you have put them, but I think if the commissioner had a member in, a reasonable person would realize that he or she better make amends in some acceptable way. That is probably not a very good answer, but it may be a practical one.

**Mr. Clark:** I would agree with Mr. Hughes about having the member in. Members generally do not look forward to getting a call saying the commissioner would like to see them this afternoon or tomorrow morning. I never found myself looking forward to making it either. It is a very rare thing.

**Mr. Hughes:** The commissioner must make an annual report to the house, and he can make special reports. I am not so sure that, in the situation you put forward, a special report could not be made, without revealing the nature of the advice but simply that advice had been given that was not in accordance with the member's statement. I think I would be prepared to put my neck out that far and say that much, if that were to occur.

**Senator Sparrow:** Mr. Clark, you mentioned earlier that you notify the member who has asked for advice by letter, so that advice, whether it was positive or negative, would have a paper trail indicating what the advice was?

**Mr. Clark:** Yes.

**Senator Sparrow:** So neither one of the parties, you or the member, could refute that particular advice. Is that what you told us before?

**Mr. Clark:** Yes. If the member asks for written advice, then I try to restate the issues the member has laid out to me. My advice goes to the member and remains confidential to the member.

**The Chairman:** Mr. Clark, do you give both oral advice and written advice, or do you always follow up in writing?

**Mr. Clark:** No. For example, a member could phone and say, "I have an opportunity to fly to such and such a place to see such and such." I quite often say, "Did that person, or persons, take you on those trips before you became a member?" The answer is generally no, so I say, "Get the government to pay your way." I put that on the file to protect the member, so that he or she can say that the advice of the commissioner was sought, if it became

confidentialité? Je répète que je me fais un peu l'avocat du diable, mais je veux comprendre comment le système devrait fonctionner à la limite. Comprenez-vous où je veux en venir?

**M. Hughes:** C'est une bonne question. Je ne pense pas qu'un commissaire restera les bras croisés s'il voit un député ment publiquement. Je m'empresserais de convoquer ce député à mon bureau et je lui dirais: «Je ne sais pas comment je vais régler cela, mais vous venez tout juste de faire une déclaration mensongère à la Chambre ou à vos commettants. Je sais que vous n'avez pas dit la vérité. Reprenez-vous et tirez les choses au clair».

J'en serais peut-être pour mes frais, mais cela m'étonnerait qu'un élu dans une telle situation ne soit pas à la hauteur et ne pose pas le bon geste. J'ai une grande confiance envers les gens, et je peux imaginer qu'une personne veuille se démenner pour se sortir d'une situation inconfortable, mais je pense que si le commissaire convoque un député, une personne raisonnable se rendrait compte qu'il ou elle doit faire amende honorable. Ce n'est probablement pas une très bonne réponse, mais c'est peut-être une réponse pratique.

**M. Clark:** Je suis d'accord avec M. Hughes pour ce qui est de convoquer le député. En général, les députés n'ont pas tellement hâte de recevoir un coup de téléphone du commissaire qui demande à les voir cet après-midi ou demain matin. Je n'ai jamais eu hâte non plus de faire un tel appel. Cela arrive très rarement.

**M. Hughes:** Le commissaire doit faire un rapport annuel à la Chambre, et il peut aussi faire des rapports spéciaux. Je ne suis pas sûr que, dans la situation que vous évoquez, on ne pourrait pas faire un rapport spécial, sans révéler la nature du conseil, mais simplement le fait qu'un conseil a été donné et ne concorde pas avec la déclaration du député. Je pense que je serais disposé à m'aventurer jusque-là et à faire une telle déclaration, en pareil cas.

**Le sénateur Sparrow:** Monsieur Clark, vous avez dit tout à l'heure que vous avisez le député qui a demandé conseil par lettre, pour que ce conseil, qu'il soit positif ou négatif, soit consigné sur un document papier?

**M. Clark:** Oui.

**Le sénateur Sparrow:** Donc, ni l'une ni l'autre des parties, ni le député ni vous-même ne pourrait réfuter ce conseil en particulier. Est-ce bien ce que vous nous avez dit?

**M. Clark:** Oui. Si le député demande un conseil par écrit, alors j'essaie de reformuler la problématique telle que le député me l'a présentée. Mon conseil va directement au député et demeure confidentiel.

**La présidente:** Monsieur Clark, donnez-vous à la fois des conseils oraux et des conseils écrits, ou bien procédez-vous toujours par écrit?

**M. Clark:** Non. Par exemple, un député peut me téléphoner et me dire: «J'ai l'occasion d'aller à tel ou tel endroit en avion pour rencontrer telle ou telle personne». Très souvent, je lui dit: «Est-ce que la personne en question vous amenait faire de tels voyages avant que vous deveniez député?» En général, la réponse est non, alors je dis: «Faites payer votre voyage par le gouvernement». Je consigne cela au dossier pour protéger le député, pour que celui-ci



necessary to say so. Alternatively, the member could tell the company that he or she sought the advice of the commissioner but the commissioner said they could not go.

**Mr. Hughes:** When I get a telephone call, I always ask: "Are you seeking advice on which you propose to rely?" If the member answers yes to that, I say: "Please give me a letter setting out the question you are asking, and you will get an immediate response in writing." They know that if they do not follow up with a letter, they have not received any advice on which they can rely.

**Senator Joyal:** In other words, and I do not want to make fun of this, you are like lawyers. Any phone call is registered and billed to the customer who is phoning.

**Mr. Clark:** Our total bill for the year in my office is about \$300,000 a year.

**Senator Joyal:** You understand what I mean. In other words, any contact that is established between a member and your office or you personally or someone from your office is part of the record of that person with you.

**Mr. Clark:** Yes.

**Mr. Hughes:** That is only the prudent thing to do.

**Senator Fraser:** I think the House of Commons in Westminster has made it a rule that a parliamentarian must be able to have legal counsel during investigative proceedings appearing before a commissioner. Is that unusual? I think it is the only reference I have seen written, but that does not mean it is the only place it is done. Would that kind of thing build in a degree of formality that would end up being counterproductive?

**Mr. Hughes:** I have had legal counsel appear with members when I am holding a hearing in private to get to the bottom of a situation, so certainly my experience has been to let them through the door. I have also had requests for my office to pay for the counsel, but I have never concurred in that. Whether they have gone other places to submit it in as an expense, I do not know, but I have certainly always allowed a member to have legal counsel if the member wanted it when I was looking at a complaint.

**Mr. Clark:** My experience is exactly the same, but I have never had a member turn up at the door for their annual meeting with anyone other than their spouse, on some occasions.

**The Chairman:** Gentlemen, thank you very much for travelling so far to shed some light on our debate.

The committee adjourned.

puisse dire qu'il a demandé conseil au commissaire, au cas où cela deviendrait nécessaire. Le député pourrait aussi dire à la compagnie qu'il a demandé conseil au commissaire et que celui-ci lui a conseillé de ne pas y aller.

**M. Hughes:** Quand je reçois un coup de téléphone, je demande toujours: «Demandez-vous un avis sur lequel vous pourriez compter?» Si le député répond oui, je lui dit: «Veuillez m'envoyer une lettre énonçant la question que vous posez, et vous recevrez immédiatement une réponse par écrit». Ils savent que s'ils ne donnent pas suite en envoyant une lettre, ils n'auront pas reçu un avis sur lequel ils peuvent compter.

**Le sénateur Joyal:** Autrement dit, je ne veux pas être facétieux, mais vous êtes comme des avocats. Tous les appels téléphoniques sont enregistrés et facturés au client qui téléphone.

**M. Clark:** Notre facture totale à mon bureau est d'environ 300 000 \$ par année.

**Le sénateur Joyal:** Vous comprenez ce que je veux dire. Autrement dit, tout contact entre un député et votre bureau ou avec vous personnellement ou quelqu'un de votre bureau est consigné au dossier de cette personne.

**M. Clark:** Oui.

**M. Hughes:** C'est simple prudence.

**Le sénateur Fraser:** Je pense que la Chambre des communes à Westminster a établi une règle stipulant qu'un parlementaire doit être en mesure de consulter un avocat quand il fait l'objet d'une enquête et qu'il est convoqué devant un commissaire. Est-ce inhabituel? Il me semble que c'est le seul cas dont j'ai eu connaissance dans les documents écrits, mais cela ne veut pas dire que c'est le seul endroit où cela se fait. Est-ce que cela donnerait à la procédure un caractère trop officiel, au point de nuire au lieu d'aider?

**M. Hughes:** Il m'est arrivé de voir des députés venir accompagnés d'un avocat quand je tiens une audience en privé pour tirer une affaire au clair, et je les ai toujours laissés entrer. J'ai aussi reçu des demandes de payer les frais d'avocat, mais je n'ai jamais accepté cela. J'ignore s'ils ont alors cherché à se faire rembourser par une autre instance, mais, chose certaine, j'ai toujours permis à un député de retenir les services d'un avocat, s'il le souhaitait, quand j'examinais une plainte.

**M. Clark:** Mon expérience est exactement la même, mais je n'ai jamais vu un député se présenter à ma porte pour la rencontre annuelle accompagné de quelqu'un d'autre que son conjoint, à quelques occasions.

**La présidente:** Messieurs, je vous remercie beaucoup d'être venus de si loin pour jeter un peu de lumière dans notre débat.

La séance est levée.

OTTAWA, Wednesday, March 19, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 12:17 p.m. to consider a draft budget.

OTTAWA, le mercredi 19 mars 2003

Le Comité permanent du règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 12 h 17 pour examiner une ébauche de budget.

**Senator Lorna Milne** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** The first item is a summary of expenditures totalling \$10,500.

**Senator Grafstein:** I so move.

**The Chairman:** All those in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

The next item is for \$5,000.

**Senator Grafstein:** I so move.

**The Chairman:** This is for the special study by Mr. Peter Mercer who will be appearing before us on April 2. All those in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

The committee adjourned.

**Le sénateur Lorna Milne** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Le premier point consiste en un résumé des dépenses se chiffrant à 10 500 \$.

**Le sénateur Grafstein:** J'en propose l'adoption.

**La présidente:** Êtes-vous tous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Adopté.

Le deuxième point porte sur un montant de 5 000 \$.

**Le sénateur Grafstein:** J'en propose l'adoption.

**La présidente:** C'est pour l'étude spéciale effectuée par M. Peter Mercer qui comparaitra devant le comité le 2 avril. Êtes-vous tous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Adopté.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

**WITNESSES**

**Tuesday, March 18, 2003:**

*From The Province of Alberta:*

Mr. Robert Clark, Ethics Commissioner.

*From the Northwest Territories:*

Mr. Ted Hughes, Q.C., Conflict of Interest Commissioner.

**TÉMOINS**

**Le mardi 18 mars 2003:**

*De la province d'Alberta:*

M. Robert Clark, commissaire à l'éthique.

*Des Territoires du Nord-Ouest:*

M. Ted Hughes, c.r., commissaire aux conflits d'intérêts.

29  
75



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the  
Standing Committee on*

---

*Délibérations du Comité  
permanent du*

# Rules, Procedures and the Rights of Parliament

# Règlement, de la procédure et des droits du Parlement

*Chair:*

The Honourable LORNA MILNE

*Présidente:*

L'honorable LORNA MILNE

---

Tuesday, March 25, 2003 (in camera)  
Wednesday, March 26, 2003

---

Le mardi 25 mars 2003 (à huis clos)  
Le mercredi 26 mars 2003

---

Issue No. 9

---

Fascicule n° 9

Future business of the committee and sixth meeting on:  
Code of Conduct

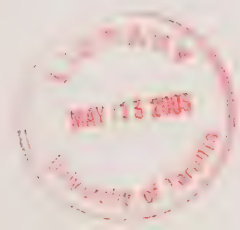
Travaux futurs du comité et sixième réunion concernant:  
Le code de déontologie

---

WITNESS:  
(See back cover)

---

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING COMMITTEE ON RULES,  
PROCEDURES AND THE RIGHTS OF PARLIAMENT

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

* Carstairs, P.C. (or Robichaud, P.C.) Di Nino Fraser Furey Grafstein Hubley Joyal, P.C. Kroft	* Lynch-Staunton (or Kinsella) Murray, P.C. Ringuette Robertson Rompkey, P.C. Stratton Wiebe
--	---

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Kroft was substituted for that of the Honourable Senator Pépin (*March 25, 2003*).

The name of the Honourable Senator Pépin was substituted for that of the Honourable Senator Kroft (*March 25, 2003*).

The name of the Honourable Senator Furey was substituted for that of the Honourable Senator Smith (*March 24, 2003*).

The name of the Honourable Senator Kroft was substituted for that of the Honourable Senator Pépin (*March 24, 2003*).

LE COMITÉ PERMANENT DU RÈGLEMENT, DE LA  
PROCÉDURE ET DES DROITS DU PARLEMENT

*Présidente:* L'honorable Lorna Milne

*Vice-présidente:* L'honorable A. Raynell Andreychuk  
et

Les honorables sénateurs:

* Carstairs, c.p. (ou Robichaud, c.p.) Di Nino Fraser Furey Grafstein Hubley Joyal, c.p. Kroft	* Lynch-Staunton (ou Kinsella) Murray, c.p. Ringuette Robertson Rompkey, c.p. Stratton Wiebe
--	---

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Kroft substitué à celui de l'honorable sénateur Pépin (*le 25 mars 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Pépin substitué à celui de l'honorable sénateur Kroft (*le 25 mars 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Furey substitué à celui de l'honorable sénateur Smith (*le 24 mars 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Kroft substitué à celui de l'honorable sénateur Pépin (*le 24 mars 2003*).



## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, March 25, 2003  
(21)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met in camera at 9:34 a.m. this day, in room 356-S Center Block, the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, P.C., Milne, Pépin, Ringuette, Rompkey, P.C. and Stratton (10).

*Other senators present:* The Honourable Senators Austin, P.C., Sparrow and Oliver (3).

*In attendance:* Charles Robert, Principal Clerk of Procedure; Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel; from the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson and Margie Young; from the Committees Directorate, Krista Durrell; from the Office of the Honourable Senator Milne, Jeff Paul and Barbara Kagedan; from the Office of the Honourable Sharon Carstairs, P.C., Vincent MacNeil, from the Office of the Honourable Senator Fraser, Céline Éthier; from the Office of the Honourable Senator Andreychuk, Peter Stieda.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

It was agreed to proceed in camera for the purposes of the consideration of a draft agenda.

It was agreed that staff remain

On request, Mr. Audcent briefed Honourable Senators on legal developments with respect to *Canada (House of Commons) v. Vaid*. Mr. Robert explained research that has been done and remains to be done with respect to the evolution, constitutional values and modern trends respecting privilege.

After debate, it was agreed that, under the direction of the Clerk of the Senate, the Law Clerk and Parliamentary Counsel prepare a legal opinion and that a background study on the subject of Parliamentary Privilege be prepared by the Principal Clerk of Procedure.

At 11:29 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, March 26, 2003  
(22)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 12:14 p.m. this day, in room 160-S Center Block, the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 25 mars 2003  
(21)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 9 h 34, à huis clos, dans la salle 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, c.p., Milne, Pépin, Ringuette, Rompkey, c.p. et Stratton (10).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Austin, c.p., Sparrow et Oliver (3).

*Également présents:* Charles Robert, greffier principal à la procédure; Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire; de la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement: Jamie Robertson et Margie Young; de la Direction des comités: Krista Durrell; du bureau de l'honorable sénateur Milne: Jeff Paul et Barbara Kagedan; du bureau de l'honorable sénateur Sharon Carstairs, c.p.: Vincent MacNeil; du bureau de l'honorable sénateur Fraser: Céline Éthier; du bureau de l'honorable sénateur Andreychuk: Peter Stieda.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Il est convenu de se réunir à huis clos dans le but d'examiner le projet d'ordre du jour.

Il est convenu d'autoriser le personnel à rester sur place.

Sur demande, M. Audcent explique aux honorables sénateurs où en est le dossier *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*. M. Robert résume les recherches qui ont été effectuées et qui doivent encore être menées sur la question du privilège (évolution du principe, valeurs constitutionnelles et tendances modernes).

Après discussion, il est convenu que, sous la direction du greffier du Sénat, le légiste et conseiller parlementaire prépare un avis juridique, et que le greffier principal à la procédure prépare une étude de fond sur la question du privilège parlementaire.

À 11 h 29, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 26 mars 2003  
(22)

[Traduction]

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 12 h 14, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Di Nino, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, P.C., Kroft, Milne, Ringuette, Rompkey, P.C. and Stratton (11).

*Other senators present:* The Honourable Senators Austin, P.C., Oliver, Pitfield, P.C. and Sparrow (4).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson and Margie Young; from the Committees Directorate, Krista Durrell and Sandeep Mukerji.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 4, 2003, the committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C., that the documents entitled: "Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence" and "Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report," tabled in the Senate on October 23, 2002. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee.*)

*WITNESS:*

The Right Honourable Herb Gray, P.C., Q.C.

Mr. Gray made a brief opening statement and answered questions.

At 1:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Le greffier du comité,*

Blair Armitage

*Clerk of the Committee*

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Di Nino, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, c.p., Kroft, Milne, Ringuette, Rompkey, c.p. et Stratton (11).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Austin, c.p., Oliver, Pitfield, c.p. et Sparrow (4).

*Également présents:* De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement: Jamie Robertson et Margie Young; de la Direction des comités: Krista Durrell et Sandeep Mukerji.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 février 2003, le comité examine la motion déposée par l'honorable sénateur Robichaud, c.p., et appuyée par l'honorable sénateur Carstairs, c.p., motion portant sur les documents intitulés «Proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquences» et «Proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997», déposés au Sénat le 23 octobre 2002. (*L'ordre de renvoi figure dans les fascicules du comité.*)

*TÉMOIN:*

Le très honorable Herb Gray, c.p., c.r.

M. Gray fait une brève déclaration et répond aux questions.

À 13 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 26, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 12:14 p.m. to examine proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other acts as a consequence and proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report, tabled in the Senate on October 23, 2002.

**Senator Lorna Milne** (*Chairman*) in the Chair.

[English]

**The Chairman:** Honourable senators, we have before us the Honourable Herb Gray to give us his position on what should happen with our deliberations about the proposals to amend the Parliament of Canada Act, about the ethics commissioner, about other consequences and proposals to amend the *Rules of the Senate* and the standing orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report.

**The Right Honourable Herb Gray:** I will informally offer my comments on some of the major issues you have been dealing with and then I would be delighted to respond to your questions. I will follow the issues as set out in one of the publications from the Library of Parliament.

First, with respect to the matter of whether there should be one ethics commissioner dealing both with the Order in Council appointments and the conduct of members of Parliament, my view is that there should be two separate commissioners.

I propose this on the grounds of practicality. I understand that there are several thousand Order-in-Council appointments if you include both the full-time positions and the part-time members of various boards. For one commissioner to deal both with issues involving members of the House and Senate and the Order in Council appointees would be a job that would be beyond the capacity of a single individual, even though that person would be supported by deputies and staff members.

Second, I strongly believe that the ethics commissioner should be appointed in a way that involves full consultation with both Houses of Parliament. I think the model used for the Privacy Commissioner and the Access to Information Commissioner and the Official Languages Commissioner is a good one. I suggest that is the approach to follow. I note that the current proposal does not call specifically for any formal consultation or formal involvement by way of resolution for the selection of the ethics commissioner. If the person is to be a parliamentary officer, then I would be on the side of those who feel there should be full consultation and approval by resolution of the officer in question.

With respect to the matter of whether there should be a committee, there should be a committee in place as the principal liaison between the ethics commissioner and Parliament, but there

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 26 mars 2003

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 12 h 14 pour examiner la proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence et la proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en œuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997, déposées au Sénat le 23 octobre 2002.

**Le sénateur Lorna Milne** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous accueillons aujourd'hui l'honorable Herb Gray, qui est venu nous présenter son point de vue sur la proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada concernant le commissaire à l'éthique ainsi que la proposition de modification du *Règlement du Sénat* et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en œuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997.

**Le très honorable Herb Gray:** J'ai l'intention de vous présenter de façon informelle mes observations sur quelques-unes des grandes questions que vous débattiez. Je serai ensuite très heureux de répondre à vos questions. Je vais prendre dans l'ordre les points exposés dans l'un des documents de la Bibliothèque du Parlement.

J'aborderai d'abord la question de savoir s'il devrait y avoir un seul commissaire à l'éthique pour s'occuper des personnes nommées par décret et de la conduite des députés et sénateurs. À mon avis, il devrait y avoir deux commissaires distincts.

Ce point de vue se fonde sur des questions pratiques. Je crois savoir qu'il y a plusieurs milliers de personnes nommées par décret si l'on inclut tant les nominations à temps plein que les membres à temps partiels des différentes commissions. Je crois que le fait de s'occuper à la fois des députés et sénateurs et des personnes nommées par décret irait au-delà des capacités d'un seul commissaire, même s'il est assisté par des adjoints et un personnel.

Ensuite, je crois fermement que le commissaire à l'éthique devrait être nommé d'une façon qui permette de consulter pleinement les deux chambres du Parlement. Je pense que le modèle adopté dans le cas du commissaire à la protection de la vie privée, du commissaire à l'information et du commissaire aux langues officielles conviendrait bien. À mon avis, c'est l'approche à adopter. Je note que la proposition actuelle ne prévoit pas de façon précise des consultations officielles ou l'adoption d'une résolution concernant le choix du commissaire à l'éthique. Si le commissaire est un haut fonctionnaire du Parlement, je suis d'accord avec ceux qui croient que la nomination devrait faire l'objet de consultations complètes et d'une approbation par résolution.

Quant à la question de savoir s'il devrait y avoir un comité, je pense qu'un tel comité devrait exister comme principal moyen de liaison entre le commissaire à l'éthique et le Parlement, mais son



should also be in place more with respect to ensuring that the commissioner has appropriate administrative support and is getting sufficient cooperation from all concerned.

I would not recommend that the committee, be it a joint committee or a separate committee for each house, have a role of carrying out investigations into the conduct people who are being investigated by the commissioner. There is a risk of partisanship, which would have to be avoided to make the concept work. There is a risk of a difference of opinion between the ethics commissioner and the committee. There should be a committee for this purpose just as there is a committee that is a liaison with the chief electoral officer. The new committee should play a similar role with respect to the ethics commissioner.

Parliament has had a successful history with joint committees. However, honourable senators may feel that their role is important but is not as directly connected in every case with citizens of the area from which they are appointed. That may give grounds for creating two separate committees. It may be more practical in terms of scheduling and so on.

Finally, with respect to the issue of disclosure of assets of spouses and dependent children, I note that the current legislative proposal does not call for that with respect to MPs. I think that is appropriate, bearing in mind that MPs and senators do not have the authority to make executive decisions and do not have the same executive oversight as ministers or senior appointees of the Order in Council who are running institutions. In the present approach for Order-in-Council appointees, the spouse's assets are disclosed to the commissioner who uses that information as a means of giving appropriate advice to the Order-in-Council appointee. That model should be continued. That information is not made public; the disclosure is to the current ethics commissioner and he makes use of it as he sees fit in terms of advice to the Order-in-Council appointee. We must recognize today that spouses have independent careers; they are not emanations of the other spouse or partner.

My only other comment is that I know the draft code of conduct states that members and senators are expected — I think I am quoting accurately — “to serve the public interest and to represent their constituents.”

I do not think the phrase “represent their constituents” is defined. If it is, I missed it in my review of the material. What does this phrase mean? How does that fit in with the traditional view as expressed in the words of Edmund Burke who said to his electors in Bristol: “I owe you not just my vote but my judgment?”

What happens if a constituent feels he is not being “represented” by the member? Can that be a source of complaint to the ethics commissioner? I would encourage members of this committee and the House of Commons counterpart to develop some clarification. I spent 40 years representing my constituents, apparently to their satisfaction when one looks at the number of elections in which I was successful. I interpreted that in my own way — more along the lines of Edmund Burke.

rôle devrait surtout consister à s'assurer que le commissaire dispose du soutien administratif nécessaire et d'une coopération suffisante de la part de tous les intéressés.

Je ne pense pas, par ailleurs, que le comité — qu'il s'agisse d'un comité mixte ou de deux comités distincts pour chacune des chambres — devrait participer à des recherches sur la conduite de personnes faisant l'objet d'une enquête du commissaire. En effet, il faudrait éviter le risque des interventions partisans si l'on veut que le système fonctionne. Il y a aussi le risque qu'il y ait des divergences d'opinions entre le commissaire et le comité.

Les comités mixtes ont traditionnellement eu beaucoup de succès, mais les honorables sénateurs pourraient penser que leur rôle est important sans être directement lié dans tous les cas aux citoyens de la région qu'ils représentent. Cela milite en faveur de la création de deux comités distincts, qui seraient en outre plus pratiques du point de vue de l'organisation des réunions, et cetera.

Enfin, pour ce qui est de la divulgation des biens des conjoints et des enfants à charge, je note que la proposition actuelle ne le prévoit pas dans le cas des députés et sénateurs. Je crois que c'est une bonne décision, compte tenu du fait que les parlementaires ne sont pas habilités à prendre des décisions administratives et n'ont pas les mêmes pouvoirs de surveillance que les ministres et les personnes nommées par décret qui dirigent des organismes. Dans l'approche proposée pour les personnes nommées par décret, les biens des conjoints sont divulgués au commissaire, qui se sert de l'information comme moyen de donner des conseils à la personne en cause. Ce modèle devrait être maintenu. L'information divulguée n'est pas rendue publique. Elle ne va pas plus loin que le commissaire à l'éthique, qui s'en sert selon son jugement pour conseiller les personnes nommées par décret. Nous devons reconnaître que les conjoints ont aujourd'hui des carrières indépendantes et ne sont pas un simple reflet de leur époux ou partenaire.

J'ai une seule autre observation. Selon le projet de code de déontologie, il est prévu que les parlementaires — je crois que c'est le libellé exact — «représentent au mieux les électeurs».

Je ne crois pas que cette représentation soit définie. Si elle l'est, je n'ai pas trouvé la définition. Qu'est-ce que cette expression signifie? Quel lien a-t-elle avec le point de vue traditionnel exprimé par Edmund Burke lorsqu'il a dit à ses électeurs de Bristol: «Je vous dois non seulement mon vote, mais mon jugement?»

Que se passe-t-il alors si un électeur estime qu'il n'est pas «représenté au mieux» par le parlementaire? Peut-il s'en plaindre au commissaire à l'éthique? J'encourage les membres du comité ainsi que le comité équivalent de la Chambre des communes à essayer d'obtenir des éclaircissements. J'ai représenté mes électeurs pendant 40 ans, et je crois qu'ils en ont été satisfaits si j'en juge d'après le nombre de fois que j'ai été réélu. J'ai interprété cela à ma propre façon, selon les indications d'Edmund Burke.

I did not find any explanation or clarification of the phrase. You may want to take a look at that in terms of your own activities because many senators have their own ways of being in touch with people from their areas — often very interesting and effective ways.

Having said that, I know you called upon me because of the almost 40 years I spent in the House of Commons, the periods during that time in which I was also a public-office-holder as a minister and now still as a public-office-holder as chair of the International Joint Commission. Having said that, I am in your hands.

**Senator Grafstein:** I am delighted to welcome our old colleague and old personal friend Mr. Gray to this committee. His counsel and wisdom is always well received and is, often in current days, sadly missing. I welcome you here on behalf of the committee and myself.

I am delighted that Mr. Gray raised some very important questions by first suggesting that there should be two separate commissioners — however appointed or dealt with — because of the difference between the executive and Parliament. I wonder whether he would agree with the view of some of us that, in effect, if you take that one step, you jump to the next step, which is to examine carefully the division of powers between the cabinet, the House of Commons — the house of confidence — and the Senate.

You have assisted us further by drawing our attention to the fact that there is some ambiguity in the words “represent their constituents.” We in the Senate do not really represent constituents but we represent regions and interests.

Do you agree that, when we examine the question of public conduct, we really should try to parallel as closely as possible the separation of powers and the division of powers under the Constitution?

**Mr. Gray:** Honourable senators, there is a lot in what the honourable senator says. His words are reflected in part in my own initial comments. Another reason for having two separate commissioners — one reporting to the Prime Minister and the other reporting through a committee or directly to one or both houses — is that the Prime Minister in our Westminster-model parliamentary system is accountable to the House of Commons and, through the House, to the public for the conduct of the ministers who are appointed. That is a fact of our parliamentary model that should be reflected in a code of conduct for Order-in-Council appointees and for members and senators.

With respect to division of powers, I do not think one can come up with a doctrine that as clear as that in the United States Constitution because our Constitution, in effect, says there should not be a total division of powers. The ministers are elected members of Parliament. They are in the house. They not only answer questions for members but they take part in debates; they vote. They are not just called in to testify before committees such as this one as is the case in Congress. Furthermore, in the Senate there is at least one senator who is a member of the cabinet as the

Je n’ai trouvé aucune explication de cette expression. Vous voudrez peut-être en chercher une dans le cadre de vos activités car beaucoup de sénateurs ont leur propre façon de rester en contact avec les gens de leur région, des façons souvent fort intéressantes et efficaces.

Cela étant dit, je sais que vous avez fait appel à moi à cause de quelque 40 ans que j’ai passés à la Chambre des communes. Pendant une partie de cette période, j’ai été titulaire de charge publique à titre de ministre, et je le suis encore comme président de la Commission mixte internationale. Je suis maintenant à votre disposition.

**Le sénateur Grafstein:** Je suis vraiment enchanté d’accueillir au comité un vieux collègue et ami, M. Gray. Ses conseils et sa sagesse sont toujours les bienvenus. Ce sont des qualités qui, malheureusement, manquent souvent de nos jours. Je vous souhaite la bienvenue au nom du comité et en mon nom personnel.

Je suis enchanté que M. Gray soulève quelques questions très importantes, d’abord en proposant qu’il y ait deux commissaires distincts, quelle que soit la façon de les nommer, à cause de la différence qui existe entre l’exécutif et le Parlement. Je me demande s’il est d’accord avec certains d’entre nous qui croient qu’une fois cette étape franchie, il faut aller à l’étape suivante, qui consiste à examiner soigneusement la répartition et la séparation des pouvoirs entre le Cabinet, la Chambre des communes — chambre de confiance — et le Sénat.

Vous nous avez aidés encore plus en attirant notre attention sur l’ambiguïté de l’expression «représentent au mieux les électeurs». Au Sénat, nous ne représentons pas vraiment des électeurs, mais représentons plutôt des régions et des intérêts.

Convenez-vous qu’en matière de conduite, nous devrions vraiment suivre aussi étroitement que possible le modèle de la séparation des pouvoirs prévu dans la Constitution?

**M. Gray:** Honorables sénateurs, ce que dit le sénateur a une grande portée. Ses paroles reflètent en partie mes observations initiales. Il y a une autre raison pour laquelle nous devrions avoir deux commissaires distincts, relevant l’un du premier ministre et l’autre d’une ou des deux chambres, directement ou par l’entremise d’un comité. C’est le fait que le premier ministre, dans notre modèle parlementaire britannique, est responsable envers la Chambre des communes et, par son entremise, envers le public pour la conduite des ministres qu’il a nommés. Cette réalité de notre modèle parlementaire devrait se refléter dans le code de déontologie des personnes nommées par décret et des parlementaires.

En ce qui concerne la séparation des pouvoirs, je ne crois pas qu’il soit possible d’établir une doctrine aussi claire que celle de la Constitution des États-Unis, car notre Constitution ne prévoit pas une séparation totale des pouvoirs. Les ministres sont des membres élus du Parlement. Ils siègent à la Chambre. Ils ne se limitent pas à répondre aux questions des parlementaires puisqu’ils participent aux débats et aux votes. Ils ne sont pas simplement appelés à témoigner devant les comités, comme dans le cas du Congrès américain. De plus, au Sénat, il y a au moins un



government leader. That person participates in the debates in the house, presents legislation, and answers questions. From time to time, there is more than one senator in the cabinet.

We do not have that practice to provide traditionally, as in the British House of Lords, which you have all visited, where several ministers answer questions during their Question Period.

Our doctrine, not just by way of Constitutional convention, does not call for a total separation. There is room for clarification, especially with respect to the matter of the issue of the code of ethics as it applies to members and to Order-in-Council appointees. To say that we need total clarification would require a reconstituting of our parliamentary system.

**Senator Grafstein:** I agree with you that the Westminster model is one that we should at least look to carefully. Again, the mother Parliament has carefully distinguished exactly what you have said. While it is true that there is a separation of powers, they are not totally separate. While it is true that there is a division of powers, they are not totally divided.

By the same token, another element to this should be added: the checks and balances among the Executive, the House of Commons and the Senate. Blackstone's classic statement of that is clear that there is a separation of powers, division of powers and, added to that, the question of checks and balances.

As you may know, some of us, particularly Senator Joyal, have carefully examined the two Westminster models: ours and that of the United Kingdom. His book will be published shortly about the Senate. I urge all those who are interested in parliamentary democracy to try to obtain an early copy of the book.

When Senator Joyal was asking me questions for his research, it forced me more and more to examine our own model. When it comes to the question of conduct or ethics, the House of Lords have dealt with this in an interesting way, so that it is compatible and genial with the Westminster model. The Westminster model with its division of powers, separation of powers and the checks and balances among the three elements: The House of Commons, the cabinet and the House of Lords. We have an even wider and more different separation in our Constitution than does the House of Lords.

Having said that, they reached the conclusion that the best way to proceed is for each element to have its own officials and its own code of conduct — one for the Orders in Council, one for the House and a separate one for the House of Lords. Would that be incompatible with your view of our parliamentary democracy should we choose to adopt that path?

**Mr. Gray:** I do not think so, senator. This is what I was suggesting in my introductory remarks. There is a strong case for three ethics counsellors: one for the House of Commons, one for the Senate, and one for Order-in-Council appointees — be they

sénateur qui est membre du Cabinet et qui remplit les fonctions de leader du gouvernement. Ce sénateur participe aux débats, présente des projets de loi et répond à des questions. Il arrive également que plus d'un sénateur siège au Cabinet.

Nous n'avons pas les mêmes pratiques que la Chambre des lords britannique, que vous avez tous visitée, où plusieurs ministres répondent pendant la période des questions.

Notre doctrine, qui ne se fonde pas seulement sur les conventions constitutionnelles, ne prévoit pas une séparation totale. Il y a lieu d'apporter des éclaircissements, surtout en ce qui concerne la publication d'un code de déontologie qui s'applique aux parlementaires et aux personnes nommées par décret. Dire que nous avons besoin d'une séparation totale nécessiterait de refaire notre système parlementaire.

**Le sénateur Grafstein:** Je conviens avec vous que le modèle britannique est celui que nous devrions au moins examiner attentivement. Une fois de plus, le Parlement britannique a établi une distinction soignée, comme vous l'avez dit. Même s'il est vrai qu'il y a une séparation des pouvoirs, elle n'est pas totale.

Il y a aussi un autre élément: le système de freins et contrepoids établi entre l'exécutif, la Chambre des communes et le Sénat. L'énoncé classique de Blackstone dit clairement qu'il y a une séparation et division des pouvoirs et ajoute la question des freins et contrepoids.

Comme vous le savez sans doute, certains d'entre nous, et particulièrement le sénateur Joyal, ont examiné les deux modèles britanniques: le nôtre et celui du Royaume-Uni. Le livre du sénateur doit paraître sous peu. Je recommande fortement à tous ceux qui s'intéressent à la démocratie parlementaire d'essayer d'obtenir un exemplaire du premier tirage.

Lorsque le sénateur Joyal m'a posé des questions dans le cadre de ses recherches, j'ai été obligé d'examiner notre propre modèle. En matière de conduite ou d'éthique, la Chambre des lords a réglé le problème d'une façon intéressante tout à fait compatible avec le modèle britannique, avec sa séparation et sa division des pouvoirs ainsi que ses freins et contrepoids entre les trois éléments: les Communes, le Cabinet et la Chambre des lords. Notre Constitution prévoit une séparation qui va encore plus loin que celle de la Chambre des lords.

Cela étant dit, les Britanniques ont abouti à la conclusion que la meilleure façon de procéder était de donner à chaque élément ses propres responsables et son propre code de déontologie: un pour les personnes nommées par décret, un pour les Communes et un autre pour la Chambre des lords. Est-ce que cela serait incompatible avec votre vision de notre démocratie parlementaire si nous décidons d'emprunter cette voie?

**M. Gray:** Je ne le crois pas, sénateur. C'est à cela que je faisais allusion dans mes observations préliminaires. Il y a de bon argument en faveur de la nomination de trois conseillers à l'éthique, un pour les Communes, un pour le Sénat et un pour les



are ministers of the Crown or full-time or part-time heads of or members of agencies or boards.

One may argue that this could be costly and could cause administrative issues but I think these can all be worked out. For example, let us propose that there are three commissioners. They could share offices, computer systems and even some staff. What you are saying is similar to the thought I was attempting to convey at the opening of the meeting.

**Senator Grafstein:** If honourable senators will forgive me, I have another short question, or I could leave it for another meeting. This short question deals with another key issue about which I am concerned.

**The Chairman:** I understand, Senator Grafstein that you wish to attend another committee so I will allow a short question rather than make you wait for another round.

**Senator Grafstein:** Thank you, honourable senators, for your indulgence.

On the subject of spouses, many of us know the underlying principle of your statement in terms of the separation of spouses and their careers and activities because of the remarkable work that your wife has done in Ottawa. This issue is of concern to many of us. We believe that a spouse should really be free and clear of any entanglement with respect to issues dealing with conduct, should that spouse decide that she or he wishes to pursue a different career path.

I have discovered — to my amazement — that even a spouse who is active in the volunteer sector may be caught indirectly by this overview about what I consider to be the farther reach of the conflict rules where there is no public outcry or concern. Could you give us a few more minutes about your views on that? You touched on that. How do we ensure that a spouse or significant other is kept separate and distinct from the office holder in a fair and equitable way?

**Mr. Gray:** If you are talking about an MP or senator, the current proposal does not deal with that and I do not disagree with that. I will talk about office holders, briefly, in a second. In spite of the important role that MPs and senators have, that role is not directly of an executive or administrative nature. Rules are in place such that you cannot vote or debate on anything that has a direct pecuniary interest. In addition to that, the current view is that if an issue were before either House pertaining to a whole class of endeavour of which you are a member — if you are a farmer, for example — then you are entitled to debate and vote on it.

With respect to office holders, there must be a more definite provision. The current rule basically covers things.

As far as spouses' careers are concerned, there can be at least two separate categories. The first would include a person who is totally in the private sector and does not come in contact with

personnes nommées par décret, qu'il s'agisse de ministres, ou encore de dirigeants ou de membres à temps plein ou partiel des organismes fédéraux.

On pourrait soutenir que ce modèle est coûteux et peut occasionner des difficultés administratives, mais je crois qu'elles peuvent être réglées. Par exemple, supposons qu'il y ait trois commissaires. Ils pourraient partager des locaux, des systèmes informatiques et même une partie de leur personnel. Ce que vous dites est semblable à ce que je tentais de décrire au début de cette réunion.

**Le sénateur Grafstein:** Si les honorables sénateurs veulent bien me pardonner, j'aurais une autre brève question à poser. Autrement, je reporterais ma question à une autre séance. Elle porte sur un autre aspect important qui me préoccupe.

**La présidente:** Je comprends, sénateur Grafstein, que vous souhaitez assister à une autre réunion de comité. Je vais donc permettre une brève question tout de suite plutôt que d'attendre le prochain tour de table.

**Le sénateur Grafstein:** Je vous remercie de votre indulgence, honorables sénateurs.

Au sujet des conjoints, beaucoup d'entre nous connaissent les principes sur lesquels se fonde votre point de vue concernant les biens, la carrière et les activités des conjoints grâce au travail remarquable que votre épouse a fait à Ottawa. Cette question intéresse beaucoup d'entre nous. Nous croyons que les conjoints devraient être libres de toute obligation relative à la déontologie s'ils décident d'avoir leur propre carrière.

J'ai découvert, à mon grand étonnement, que même un conjoint qui s'active dans le secteur bénévole peut être pris indirectement dans la vaste portée des règles relatives aux conflits d'intérêts, alors qu'il n'y a aucune protestation ou inquiétude dans le public. Pouvez-vous nous donner votre avis à ce sujet? Vous avez abordé cette question. Comment faire pour s'assurer qu'un conjoint ou une autre personne très proche est équitablement tenue à l'écart du titulaire de charge publique?

**M. Gray:** Si vous parlez d'un député ou d'un sénateur, la proposition actuelle n'aborde pas ce point, ce qui me convient. Je vais brièvement parler des titulaires de charge publique dans un instant. En dépit de leur rôle important, les parlementaires n'ont pas directement des fonctions d'une nature exécutive ou administrative. Les règles établies sont telles que vous ne pouvez pas participer à un débat ou à un vote sur une question dans laquelle vous avez un intérêt pécuniaire direct. De plus, il est actuellement admis que si l'une des deux Chambres est saisie d'une question concernant une catégorie entière d'activités ou de personnes dont vous faites partie — si vous êtes agriculteur, par exemple —, vous avez le droit de participer au débat et au vote.

Pour ce qui est des titulaires de charge publique, il est nécessaire d'établir des dispositions plus précises, les règles actuelles ne couvrant les choses que de façon élémentaire.

Quant à la carrière des conjoints, il pourrait y avoir au moins deux catégories distinctes. La première comprendrait les personnes faisant partie intégrante du secteur privé, qui n'ont

government any more frequently than any other citizen. The second category would include a person who may be active as professionals or as volunteers in organizations that give advice to governments or carry out functions often on behalf of governments. In the case of the latter, there must be some common sense provisions. For example, I do not think that a minister whose spouse operates directly in the policy area for which the minister is responsible, should have that area of responsibility. Alternatively, there could be a "Chinese wall" whereby the minister does not deal directly with decisions involving the spouse's organization in such a situation. That is easier to accomplish if the minister has junior or associate ministers.

In respect of the first category comprising those who work entirely in the private sector, for an organization dealing with governments, there are some practical steps of the kind that I mentioned. In addition, disclosure to the ethics commissioner should be made, so that he or she could deal with relevant situations. I also want to mention that, under our existing law, if a person is acting on behalf of an organization and makes representations to the government, then that person must register under the lobby law.

On the other hand, it is not considered lobbying if the government approaches the person's organization and says, "Please tell us your views on this." That can be dealt with, using a practical, common-sense approach, without depriving the community of the services of one spouse as a minister and the involvement of the other spouse in terms of his or her expertise.

**The Chairman:** I should point out that the original proposal that is before us does not mention any requirement for spouses or significant others to disclose their financial dealings. However, in the draft proposal that I believe the committee and the House of Commons is putting before the Commons for discussion, they have put it in.

**Mr. Gray:** I am simply asking the committee to examine — and I think it is dealt with in Mr. Wilson's testimony here — what is done now. The spouse discloses the assets confidentially to the counsellor. The counsellor keeps that information confidential. If the counsellor sees some situation arising, then he or she is in a position to advise the minister.

**The Chairman:** In advance.

**Mr. Gray:** Honourable Senators may also wish to look at the fact that the parliamentary secretary — who is, in fact, an Order-in-Council appointee — is not in the same category as the minister. Honourable senators may wish to look at that. Some parliamentary secretaries play a bigger role than others at the behest of their minister.

Mind you, since Mr. Trudeau's time, the parliamentary secretary has only served for a two-year period. Before Mr. Trudeau created the current rotation system, a person was appointed until he or she was defeated, or carried out feet first or appointed to the cabinet.

pas de contacts plus fréquents avec le gouvernement que n'importe quel autre citoyen. La seconde catégorie engloberait les personnes qui peuvent avoir des activités professionnelles ou bénévoles au sein d'organismes qui conseillent le gouvernement ou s'acquittent de certaines fonctions pour son compte. Dans le second cas, nous avons besoin de dispositions fondées sur le bon sens. Par exemple, je ne pense pas qu'un ministre dont l'épouse travaille directement pour la police devrait être responsable de ce secteur. On pourrait également imaginer des précautions spéciales permettant de s'assurer que le ministre ne participe directement à aucune décision concernant l'organisme dont son conjoint fait partie. Cela est plus facile à réaliser si le ministre est assisté par des secrétaires d'État, par exemple.

Pour ce qui est de la première catégorie comprenant les personnes qui font partie intégrante du secteur privé, il convient de prendre des mesures pratiques comme celles que j'ai mentionnées. De plus, il faudrait divulguer les activités au commissaire à l'éthique qui agira alors selon son jugement dans des circonstances particulières. Je mentionnais également qu'en vertu des lois actuelles, une personne qui fait des démarches après du gouvernement au nom d'un organisme doit s'inscrire au registre des lobbyistes.

Par ailleurs, on ne considère pas qu'il y a «lobbying» si le gouvernement prend contact avec l'organisme dont la personne fait partie pour lui demander son point de vue sur certaines questions. Dans ce cas, une approche basée sur le bon sens permet à la collectivité de profiter à la fois des services de l'un des conjoints, comme ministre, et des compétences particulières de l'autre conjoint.

**La présidente:** Je dois signaler que la proposition initiale dont nous sommes saisis n'exige pas des conjoints ou des proches de divulguer leurs avoirs financiers. Toutefois, je crois savoir que le comité des Communes a présenté à la Chambre, pour discussion, un projet contenant de telles exigences.

**M. Gray:** Je demande simplement au comité d'examiner ce qui se fait actuellement. Je crois d'ailleurs que M. Wilson en a parlé dans son témoignage. Le conjoint divulgue confidentiellement ses avoirs au conseiller, qui peut alors donner des conseils au ministre.

**La présidente:** D'avance.

**M. Gray:** Les honorables sénateurs pourraient souhaiter considérer le fait que le secrétaire parlementaire, qui est nommé par décret, ne se situe pas dans la même catégorie que le ministre. Certains secrétaires parlementaires jouent un plus grand rôle que d'autres au nom de leur ministre.

Toutefois, depuis l'époque de M. Trudeau, les secrétaires parlementaires ne gardent leurs fonctions que pendant deux ans. Avant l'actuel système de rotation établi par M. Trudeau, les secrétaires parlementaires gardaient leurs fonctions jusqu'à ce qu'ils soient défaits aux élections, qu'ils décèdent ou qu'ils soient nommés au Cabinet.



**Senator Kroft:** Mr. Gray, it is great to see you here. In a way, your presence is counter to everything we are doing, because one could safely say that, in the 40 years of your service to Parliament, you have demonstrated that we do not need any kind of code whatsoever. The public has always understood that you had your own, and it has served you and Parliament very well.

If I can draw on your years of experience, I should like to go behind the word “disclosure” a little. We have talked about disclosure, and have had the opportunity to look at many models. There has been evidence before this committee already, and there are many models in this country and around the world about what disclosure means in a parliamentary sense.

We also have concepts of disclosure in the corporate sense. The banking committee is looking very closely at that now as a result of situations in the North American economy — the ideas of conflicts and cross-benefits and so on.

Let me talk about the corporate model as opposed to the strictest of the models — what I would call the “accounting model,” where disclosure means a detailed accounting model. In the corporate sense — and indeed as incorporated in the rules of the Senate as they now stand and in the House of Lords model — it tends to say more. In disclosure, it identifies those situations, be they directorships or major ownerships of companies or other positions that in themselves may inherently give rise to questions of possible conflict and of which parliamentarians and indeed the public should be aware. To me, there are quite distinct approaches here.

As this committee knows, I am skeptical about the merits and the point of the accounting approach. Based on your experience, would you feel that a disclosure that basically reflected the important interests of a member of Parliament — of directorships or otherwise — was not enough? Can you imagine any case where the accounting type of disclosure — the dollar values of holdings or investments, et cetera — would add anything to the process? Would it advance the causes of clarity? Would it do any more for transparency? Would it do anything for the system to go to the accounting model as opposed to what I would call a “broad-interest approach”?

**Mr. Gray:** I would be inclined to favour the broad-interest approach. With respect to the accounting model, having to disclose total values may well discourage people from coming forward and offering themselves for public life.

Furthermore, an approach in which people disclose amounts over or under a certain threshold overlooks reality. For someone who has a small business, that is as important to him or her as someone else who controls a very large business. They would be as interested in the impact on that smaller business as the larger one.

With respect to the corporate model, I do not have to say to honourable senators that the corporate model is available to small businesses as much or more as it is to big business. The corner

**Le sénateur Kroft:** Monsieur Gray, nous sommes très heureux de vous accueillir ici. D'une certaine façon, votre présence constitue la négation de tout ce que nous sommes en train de faire car nous pouvons dire, sans crainte de nous tromper, que dans vos 40 ans de service au Parlement, vous avez démontré que nous n'avons besoin d'aucun code de déontologie. Le public a toujours compris que vous aviez votre propre code, qui vous a bien servi et a bien servi le Parlement.

Si je peux profiter de vos années d'expérience, j'aimerais examiner plus à fond la notion de divulgation. Nous avons parlé de divulgation et examiné de nombreux modèles. Nous avons déjà reçu des témoignages au comité et avons une multitude de modèles dans le pays et dans le monde qui expliquent le sens de la divulgation dans le contexte parlementaire.

Il existe également une notion de divulgation qui s'applique dans le contexte des sociétés. Le Comité des banques l'examine de près par suite de ce qui s'est passé dans l'économie nord-américaine. Je veux parler des conflits d'intérêts, des avantages réciproques, et cetera.

Examinons le modèle des sociétés par opposition au modèle le plus strict, que j'appelle le «modèle comptable», dans lequel la divulgation implique un exposé détaillé. Dans le modèle des sociétés, qui est intégré au Règlement du Sénat et au modèle de la Chambre des lords, la divulgation signifie davantage. Elle décrit les situations — appartenance au conseil d'administration d'une société ou détention d'importants intérêts — qui peuvent en elles-mêmes susciter des questions au sujet de conflit d'intérêts possibles et dont les parlementaires et le public devraient être informés. Pour moi, il y a des approches très distinctes dans ce cas.

Comme le comité le sait, je ne crois pas aux avantages de l'approche comptable. Compte tenu de votre expérience, croyez-vous qu'une divulgation qui donne une idée de base des importants intérêts d'un parlementaire — appartenance à un conseil d'administration, et cetera — suffirait? Pouvez-vous imaginer des cas dans lesquels la divulgation comptable, c'est-à-dire la valeur précise des placements ou des investissements, serait vraiment utile? Rendrait-elle vraiment les choses plus claires, plus transparentes? Est-ce que le modèle comptable ajouterait quelque chose par opposition à ce que j'appellerai l'approche des principaux intérêts?

**M. Gray:** Personnellement, j'aurais tendance à favoriser l'approche des principaux intérêts. Le modèle comptable imposant de divulguer la valeur totale des avoirs peut décourager les gens de se consacrer à la chose publique.

De plus, une approche dans laquelle les gens auraient à divulguer les montants allant au-delà d'un certain seuil font abstraction de certaines réalités. Pour le propriétaire d'une petite entreprise, celle-ci est aussi importante que la plus grande des sociétés. Il s'intéresse autant aux effets de certaines décisions sur son entreprise que si celle-ci avait été beaucoup plus importante.

Pour ce qui est du modèle des sociétés, je n'ai pas besoin de dire à l'honorable sénateur que les petites entreprises peuvent s'en prévaloir autant sinon plus que les grandes. L'épicerie ou le



grocery store or barbershop could be organized as a corporation. For a private company, there has to be a board and certain rules followed in the provincial or federal company law.

If you want more transparency, the argument could be in favour of disclosing directorships or executive positions. For example, in Britain, I believe they still have the Register of Members' Interests. Members must register, whether they are on the board of a company, an executive of a union or industry association, or whether they are sponsored by them — which is apparently a practice that is acceptable there, but obviously, as far as I am aware, unknown here.

Some merit could be seen in having a register of interest. We have that partially now with respect to trips outside the country. There is a proposal that this be expanded to domestic-sponsored travel and so on.

There is a case for disclosure of directorships and the like, although honourable senators may argue that there should be a distinction between being a member of the board of a voluntary organization — perhaps one fighting a certain disease — and being a member of a board of a commercial one. However, they both have links with government or are affected by government policy.

I should like to briefly address a comment that Senator Kroft made. To what extent do we examine what the problem is that we — I say “we” as a country — are attempting to deal with? Are we dealing with real problems of a kind that have disclosed themselves in other jurisdictions, or are we dealing with the desire to maintain the image at the right level, and therefore dealing with perceptions as much as reality? I presume that you have already done some of that in your work and may well do more.

**The Chairman:** I would like to follow on Senator Kroft's question. Mr. Gray, your suggestion would be to go to the more informal reporting style, if there is to be reporting. It seems to me that you would have to define terms such as “nominal,” “significant,” and “controlling.” It relates to the size of the company in which the person may be involved.

**Mr. Gray:** With all due respect, I take issue with that. Family businesses in small communities are as important as vast enterprises to the people who are controlling them.

**The Chairman:** Precisely.

**Mr. Gray:** Either way, it is something that they built up.

**The Chairman:** Definitions become very difficult.

**Mr. Gray:** Definitions are important. I am not prepared to give you draft definitions. I have come to speak to you informally at your request, which I appreciate very much.

coiffeur du coin peuvent être constitués en société. Pour une entreprise privée, il y a un conseil d'administration et des règles à suivre qui sont prévues dans la loi provinciale ou fédérale.

Si vous souhaitez plus de transparence, il conviendrait de divulguer l'appartenance à des conseils d'administration et les postes de cadre supérieur. En Grande-Bretagne, par exemple, je crois qu'il y a toujours le Registre des intérêts des membres. Ceux-ci doivent y inscrire les fonctions d'administrateur ou de cadre d'un syndicat ou d'une association industrielle. Ils doivent révéler s'ils sont commandités par de tels organismes. Cette pratique est apparemment tout à fait acceptable là-bas, mais elle est inconnue ici, à ma connaissance.

Un registre des intérêts pourrait être utile. Nous avons quelque chose de ce genre pour les voyages à l'étranger. Il est proposé que cela s'étende aux voyages intérieurs organisés, et cetera.

Il y a des arguments en faveur de la divulgation des fonctions d'administrateur et autres, même si les honorables sénateurs peuvent soutenir qu'il devrait y avoir une distinction entre les organismes bénévoles, peut-être voués à la lutte contre certaines maladies, et les entreprises commerciales. Toutefois, les deux peuvent avoir des liens avec le gouvernement et être touchés par ses politiques.

J'aimerais aborder brièvement un commentaire du sénateur Kroft. Dans quelle mesure faut-il tenir compte du genre de problèmes que nous — c'est-à-dire le Canada — essayons d'affronter? S'agit-il de vrais problèmes comme ceux qu'on a découverts dans d'autres pays, ou bien sommes-nous préoccupés par des questions d'image qui nous amènent à considérer aussi bien les perceptions que la réalité? Je suppose que vous avez déjà examiné certaines de ces questions dans vos travaux et que vous devez continuer à le faire.

**La présidente:** Je voudrais poursuivre dans la même veine que le sénateur Kroft. Monsieur Gray, vous vous êtes prononcé en faveur d'une divulgation assez informelle, si une divulgation est exigée. Il me semble qu'il serait important de définir des termes tels que «nominal», «important» et «contrôle». Cela est lié à la taille de la société dans laquelle on a des intérêts.

**M. Gray:** Permettez-moi de vous dire, avec tout le respect que je vous dois, que je ne suis pas d'accord. Dans une petite localité, une entreprise familiale est aussi importante pour la personne qui la contrôle qu'une grande société.

**La présidente:** Précisément.

**M. Gray:** D'une façon ou d'une autre, c'est une chose que la personne a bâtie elle-même.

**La présidente:** Les définitions deviennent difficiles.

**M. Gray:** Les définitions sont importantes. Je ne suis cependant pas en mesure de vous donner des projets de définitions. Je suis venu, à votre demande, pour un entretien informel, que j'apprécie beaucoup d'ailleurs.

**Senator Kroft:** Mr. Gray made the helpful observation that we should try to determine the problem that we are trying to solve. It is fair to say that that is a question that at least some of us have been asking ourselves on a consistent basis.

It is well-known to all of us that there have been problems. They tended to be more in the executive branch, perhaps because of the nature of the responsibilities of that branch. I am responding to your invitation to look at the problem we are trying to solve.

In your 40 years' experience, have you seen, in either House of Parliament, any situations that identified or created a problem that now must be addressed? I took your last remarks to query whether we are just doing something because it seems to be what one does these days or is a problem being addressed. I will respond to that with a question to you: In terms of parliamentarians, is there a real problem to be addressed?

**Mr. Gray:** To use your terminology, I do not recall many situations in either House that would cause great alarm.

I do not want to be misunderstood. The courts have ruled on one situation in recent years involving one senator. I will not go into that.

At the same time, a former distinguished senator, Keith Davey always said, "Perception is reality." While I do not accept that adage 100 per cent, it does have some merit. If a more fully defined code of conduct and rules set out in legislation with respect to a monitor of the code, an ethics commissioner, can assist in maintaining or enhancing the positive image of a parliamentary institution, then it should be done. That is more to enhance or strengthen the public image of our parliamentary institutions.

I might just add this observation: I have found that in their own communities, an individual member of the House of Commons or senator of any party is often more highly regarded than the group by observers of the institution. I will not pursue that. That is almost another topic.

**Senator Di Nino:** I join my colleagues in applauding Mr. Gray for his exemplary service. It is fair to say, Mr. Gray, that the people of Canada are well served by parliamentarians in both Houses and of all stripes.

It is also fair to put on the record that we have had very few exceptions to the rule of good and honest service. It would be a missed opportunity if I did not put that on the record. I hope that my colleagues opposite agree with me.

I, too, would like to talk about the more practical application of this new code as we struggle to balance the rights of the public to know. We must also balance the rights of the individual members and all parliamentarians. My concern is that if we put unnecessary impediments in the process of attracting appropriate and qualified individuals, we may discourage a number of people from presenting themselves for public service. You alluded to this concern earlier.

**Le sénateur Kroft:** M. Gray a dit avec beaucoup d'à propos que nous devrions déterminer la nature du problème que nous essayons de résoudre. Je crois, que c'est une question qu'au moins certain d'entre nous se posent constamment.

Nous savons tous qu'il y a eu des problèmes. Ils avaient tendance à se situer dans l'exécutif, peut-être à cause de la nature des responsabilités exercées. Je réponds à votre invitation d'examiner le problème que nous essayons de résoudre.

Dans vos 40 ans d'expérience, avez-vous été témoin, à la Chambre ou au Sénat, de situations qui avaient engendré des problèmes auxquels nous devons maintenant nous attaquer? J'ai eu l'impression que vous vous demandez si ce que nous faisons correspond à une chose qui se fait couramment ces temps-ci ou bien s'il s'agit d'un problème réel à régler. Je vais vous répondre par une question: dans le cas des parlementaires, y a-t-il un problème réel à régler?

**M. Gray:** En fait, je ne me souviens pas d'un grand nombre de situations, à la Chambre ou au Sénat, qui aient suscité de grandes inquiétudes.

Ne vous méprenez pas sur le sens de mes paroles. Les tribunaux se sont prononcés, il y a quelques années, dans une affaire impliquant un sénateur. Je ne reviendrai pas là-dessus.

En même temps, un ancien sénateur distingué, Keith Davey, avait l'habitude de dire: «La perception est la réalité». Même si je n'accepte pas toujours cet adage, il a du bon. Si un code de déontologie et un commissaire à l'éthique établis par voie législative peuvent préserver ou améliorer l'image des institutions parlementaires, alors il faudrait les établir. Ils vont servir à rehausser l'image de marque de nos institutions parlementaires.

Permettez-moi d'ajouter une observation. J'ai découvert que, dans sa propre collectivité, un député ou un sénateur de n'importe quel parti est souvent tenu en plus haute estime que l'institution elle-même. Je n'irai pas plus loin. C'est presque un autre sujet.

**Le sénateur Di Nino:** Comme mes collègues, je veux féliciter M. Gray pour ses services exemplaires. Il n'est que juste de dire, monsieur Gray, que les Canadiens sont bien servis par leurs parlementaires des deux chambres, quel que soit leur parti.

Il est également juste de dire qu'à de très rares exceptions, tous les parlementaires servent honnêtement et efficacement les électeurs. Je n'aurais pas voulu manquer l'occasion de faire consigner cela à notre compte rendu. J'espère que mes collègues d'en face sont d'accord.

Je veux moi aussi parler de l'application pratique de ce nouveau code pendant que nous nous efforçons de trouver un certain équilibre entre le droit du public à l'information et les droits individuels des parlementaires. Je crains qu'en créant des obstacles inutiles, nous ayons de la difficulté à attirer des gens compétents et que nous décourageons un grand nombre de personnes de songer à la vie politique. Vous avez fait allusion à cela tout à l'heure.



My first question is, who should initiate or lodge an inquiry or complaint? We have had a variety of views on that.

Second, I would hope that through your experience you may be able to steer us in the right way to ensure that the application of the legislation that we create is done in an appropriate manner. Are there any pitfalls in looking at this that we should be addressing from the point of interpretation and application?

**Mr. Gray:** I will respond to your second question first. I believe I have alluded to that subject in answer to some of your colleagues.

You should look at all of the language carefully. I already gave you one instance that puzzled me: How do you define "represent their constituents"? You could also ask, "how do you define public interest"? That may be easier than the other phrase. Both phrases represent attractive concepts. That leads to your first question, "Who should be able to initiate a complaint?" Provided the commissioner has strong authority to examine complaints and decide without recourse whether they are frivolous, I would not close the door on complaints coming directly, especially if you leave the words, "represent their constituents."

I would not like to see the commissioner or an individual member of the House of Commons or a senator fighting off frivolous complaints for what are really partisan reasons.

Without deep reflection, I would say there should be some vehicle for complaints coming directly to the commissioner, especially if the phrase "represent their constituents" is there.

On the other hand, as a check and balance, I should say that the commissioner should be able to look and quickly give an answer as to whether something is deserving of an ongoing detailed investigation and report.

**Senator Stratton:** There has been concern expressed around the table that once you create a statute for an ethics package, the courts feel that they have the right to go into that package if there is any kind of question put forward. Whereas, right now, some individuals here believe that there are sufficient guidelines within the current laws of the land to cover any potential situation.

If you do have a statute with respect to ethics, how would the courts potentially view that?

**Mr. Gray:** Please correct me if I have not gone into this in sufficient depth. It is my impression that the statutory approach is designed primarily to create the position of ethics commissioner and set out the jurisdiction.

**Senator Oliver:** That is right.

**Mr. Gray:** The code of conduct would not be given the statutory basis, but rather would be put into the rules of the House and the Senate. If it were the latter, parliamentary privilege would not allow the courts to play a role. If, however, the code of conduct was written into the words of the statute or added as regulations, then the courts would have a role. There, you get into Senator Grafstein's issue of separation of powers.

À votre avis, qui devrait présenter une plainte ou une demande de renseignements? Beaucoup de points de vue ont été exprimés à cet égard.

Ensuite, j'espère que vous pourrez, grâce à votre expérience, nous orienter dans la bonne direction pour que l'application de la mesure législative que nous créons se fasse d'une manière adéquate. Y a-t-il des pièges auxquels nous devrions songer sur les plans de l'interprétation et de l'application?

**M. Gray:** Je répondrai d'abord à votre seconde question. Je crois avoir abordé cette question en réponse à vos collègues.

Vous devriez examiner de près le libellé. Je vous ai déjà donné un exemple: que veut dire l'expression «représentent au mieux les électeurs»? Vous pourriez également vous demander de quelle façon se définit l'intérêt public. Cette définition serait probablement plus facile que la précédente. Les deux expressions évoquent des notions attrayantes. Cela m'amène à votre première question: qui devrait présenter une plainte? Pourvu que le commissaire soit investi de pouvoirs suffisants pour rejeter sans appel les plaintes frivoles, je ne fermerai pas la porte aux plaintes qui viennent directement, surtout si vous maintenez l'expression «représentent au mieux les électeurs».

Je n'aimerais pas que le commissaire ou un parlementaire se battent pour des plaintes frivoles fondées sur des motifs partisans.

Sans y avoir vraiment réfléchi, je dirai qu'il devrait y avoir un moyen de faire directement parvenir des plaintes au commissaire, surtout si l'expression «représentent au mieux les électeurs» demeure.

Par ailleurs, pour faire contrepoids, je crois que le commissaire devrait pouvoir se prononcer rapidement sur la question de savoir si une plainte mérite une enquête détaillée.

**Le sénateur Stratton:** Certains, autour de la table, ont exprimé la crainte qu'une fois le code de déontologie adopté, les tribunaux se croient autorisés à le modifier si une question quelconque est posée. En même temps, quelques-uns estiment que les lois actuelles énoncent des principes suffisants pour couvrir n'importe quelle situation.

Si nous avons une loi régissant l'éthique, comment les tribunaux risquent-ils de la considérer?

**M. Gray:** Vous me corrigerez si je n'ai pas suffisamment étudié cette situation. J'ai l'impression que l'approche législative est essentiellement conçue pour créer le poste de commissaire à l'éthique et en définir les pouvoirs.

**Le sénateur Oliver:** C'est exact.

**M. Gray:** Le code de déontologie ne serait pas inscrit dans la loi, mais figurerait plutôt dans les Règlements de la Chambre et du Sénat. Si c'est bien le cas, le privilège parlementaire ne permettrait pas aux tribunaux de jouer un rôle. Toutefois, si le code était adopté sous forme de loi ou de règlement, les tribunaux pourraient intervenir. Nous abordons là le domaine de la séparation des pouvoirs du sénateur Grafstein.



I think that it would be very important to have the code of conduct adopted in an appropriate way by the House of Commons and Senate, because it is Parliament governing itself and maintaining the separation of parliamentary institutions and courts, where it is appropriate.

With respect to the statute, yes, the role of the ethics commissioner should be spelled out in the method of choosing, as is the case with the chief electoral officer.

The kind of conduct that that would upset public is already addressed, in my recollection, in the Criminal Code. I did not mention that in my opening remarks; however, the Criminal Code is not silent on certain types of conduct. That is as it should be.

**Senator Austin:** In respect of your last point, Mr. Gray, it strikes me that the difference between legislating the commissioner and putting the commissioner in the rules comes down to whether you want the commissioner appointed by Order in Council or chosen by the parliamentary body. Is that the distinction, as you understand it?

**Mr. Gray:** That is right. You have two models before you. In one, the person is appointed by Order in Council, subject to approval by the two chambers. If the person is to be appointed solely by the parliamentary body, then you must have a way of recruiting potential candidates or allowing them to come forward. Would the two speakers do that? Would a parliamentary committee do it? You would have a process, because where you have the appointment by Order in Council — even with parliamentary involvement — at least that process develops and can be a point of reception of names for the position.

**Senator Austin:** It is really a question of whether someone who, in effect, is an officer of Parliament dealing with behaviour of parliamentarians, should be chosen by the executive or by the parliamentary group itself. This rules committee would normally be designated by the Senate to deal with issues of parliamentary privilege and rights.

**Mr. Gray:** I understand that officials appointed by Order in Council can be designated or considered officers of Parliament. I am not pushing for that model; I am saying there may be a way of bringing the two together. Let us say this Senate committee is asked to recommend a candidate for ethics commissioner. You would need a way of advertising and vetting the applications. That could be worked out.

**The Chairman:** Currently, even the officers of Parliament such as the Privacy Commissioner, who are in effect appointed by Parliament, are then actually appointed by Order in Council. Their budgets are approved by Order in Council, so that they may be paid.

**Senator Fraser:** I have two questions. The first relates to the matter of what we are trying to remedy here and the matter of perception as reality. I certainly do not think perception is the only reality, but I would argue quite strongly that it is a reality. If you used a slightly different word, if you talked about Canadians'

Je crois qu'il serait très important de faire adopter le code d'une manière appropriée par la Chambre des communes et le Sénat, parce que c'est alors le Parlement qui se réglemente lui-même et maintient au besoin la séparation entre les institutions parlementaires et les tribunaux.

Pour ce qui est de la loi, oui, le rôle du commissaire à l'éthique devrait être précisé dans les modalités de choix, comme dans le cas du directeur général des élections.

Sauf erreur, le Code criminel couvre le genre le genre de conduite qui pourrait indisposer le public. Je ne l'ai pas mentionné dans mes observations préliminaires, mais le Code criminel traite de certains abus. Et c'est très bien ainsi.

**Le sénateur Austin:** Au sujet du dernier point, monsieur Gray, je crois que la différence entre un commissaire à l'éthique prévu par la loi ou par notre Règlement dépend de la question de savoir si on veut qu'il soit nommé par décret ou choisi par le Parlement. Êtes-vous d'accord que c'est la distinction à faire?

**M. Gray:** C'est exact, vous avez deux possibilités. Le commissaire peut être nommé par décret sous réserve de l'approbation des deux chambres. S'il est uniquement choisi par le Parlement, vous devez alors avoir un moyen de sélection parmi les candidats possibles ou des modalités permettant aux personnes intéressées de poser leur candidature. Est-ce que les deux Présidents vont s'en occuper? Ou bien serait-ce un comité parlementaire? Il vous faudrait une procédure parce qu'en cas de nomination par décret, même avec une approbation parlementaire, il y a un processus à suivre et un point de réception des noms des candidats.

**Le sénateur Austin:** La question est de savoir si une personne qui aura la qualité de haut fonctionnaire du Parlement et qui s'occupera du comportement des parlementaires devrait être choisie par l'exécutif ou par le Parlement lui-même. Normalement, c'est le comité du Règlement que le Sénat chargerait de s'occuper des questions reliées au privilège et aux droits des parlementaires.

**M. Gray:** Je crois savoir que des personnes nommées par décret peuvent être désignées ou considérées comme des hauts fonctionnaires du Parlement. Je ne préconise pas nécessairement ce modèle. Je dis qu'il devrait y avoir un moyen de concilier les deux. Supposons que votre comité soit chargé de recommander un candidat pour le poste de commissaire à l'éthique. Vous auriez besoin d'un moyen d'annoncer le poste et d'examiner les demandes. Cela peut être organisé.

**La présidente:** En ce moment, même les fonctionnaires du Parlement comme le commissaire à la protection de la vie privée, qui sont choisis par le Parlement sont en fait nommés par décret. Leur budget doit être approuvé par décret pour qu'ils puissent être rémunérés.

**Le sénateur Fraser:** Je voudrais poser deux questions. La première porte sur le problème que nous essayons d'affronter et sur la question de la perception par opposition à la réalité. Je ne crois sûrement pas que la perception constitue la seule réalité, mais je soutiens qu'elle fait partie de la réalité. Si vous aviez utilisé

confidence in parliamentary institutions or their trust in the democratic system, then you would convey a slightly better feeling of what we are talking about in this context when we refer to perception.

I have the impression that although there are ups and downs, there has been a general trend over the past few decades of a decline in the public's faith in the integrity of their politicians. Clearly, this was not the case for you personally, Mr. Gray. The voters of Windsor obviously trusted you and they were right to do so.

I would like, however, your views on whether or not there has been such a decline in general public confidence. I do not think it would be justified for there to be such a decline, but has it happened?

**Mr. Gray:** Polls would support what you have said. A lot depends on the question that is asked. I repeat something I said earlier that has always struck me, which is that the individual MP or senator in their region is looked upon more highly than the MPs and senators as a group here on Parliament Hill. You might want to examine why that is. Maybe they see the MP and senator doing constructive work with and for the community in a way that does not come through here. That is my perception.

You may have done this already, but you may have to examine what polling results are showing. They likely support what you have just said, although sometimes I wonder if the question were asked differently whether the results would not be different as well.

**Senator Fraser:** Someone once said, much like your remark about the public's view of politicians, the same thing about doctors. Everyone trusts their own doctor, but they do not trust doctors as a body. I suppose you could make the same argument about many other occupations.

My second question relates to the matter of spousal disclosure. You made an interesting distinction between spouses being able to make entirely confidential disclosure to the commissioner and public disclosure. I am wondering whether it is altogether appropriate to exclude parliamentarians who are not office-holders.

We all vote. Our votes may not be as predictable as is sometimes thought when we are voting in committee, which is where bills often tend to be amended, if they are to be amended. I wonder if there is not some appropriate role for at least confidential disclosure of spousal interests for the very reasons that you outlined in terms of this being useful for office-holders. Do you not think our votes matter?

**Mr. Gray:** Of course they matter. You can carry some of these ideas to their logical conclusion; everyone owns a home, for example. Everyone owns a car. People have professions; they are accountants, lawyers or doctors. If you want to be 100 per cent consistent and carry some of these arguments to their logical

un mot légèrement différent, si vous aviez parlé de la confiance des Canadiens dans les institutions parlementaires ou dans le système démocratique, vous auriez donné une meilleure idée de ce que signifie la perception dans ce contexte.

Même s'il y a eu des hauts et des bas, j'ai l'impression que la tendance générale des dernières décennies indique une baisse de la confiance du public dans l'intégrité des politiciens. De toute évidence, ce n'était pas votre cas, monsieur Gray. Les électeurs de Windsor vous faisaient sûrement confiance, et à juste titre.

Croyez-vous cependant que cette baisse de la confiance du public s'est vraiment produite? Personnellement, je ne la trouve pas justifiée, mais est-ce qu'elle existe vraiment?

**M. Gray:** Les sondages appuient ce que vous venez de dire. Cela dépend beaucoup de la question qui est posée. Je répète une chose que j'ai dite plus tôt et qui m'a toujours frappé: dans leur région, les parlementaires sont tenus en plus haute estime à titre individuel que l'ensemble du groupe qui siège sur la Colline parlementaire. Vous voudrez peut-être chercher à savoir pourquoi. Les gens considèrent peut-être que leur député ou leur sénateur fait du travail constructif dans la collectivité, d'une façon qui ne ressort pas toujours ici. C'est l'impression que j'ai.

Vous l'avez peut-être fait déjà, mais il serait utile d'examiner les résultats des sondages. Ils appuient probablement ce que vous venez de dire. Toutefois, je me demande parfois si les résultats seraient les mêmes avec des questions légèrement différentes.

**Le sénateur Fraser:** Quelqu'un a dit une fois la même chose des médecins. Chacun a confiance dans le sien, mais se méfie de la profession médicale. Je suppose que cela s'applique à beaucoup d'autres professions.

Ma seconde question porte sur la divulgation du conjoint. Vous avez établi une distinction intéressante entre la divulgation confidentielle de renseignements au commissaire et la communication de renseignements qui seraient rendus publics. Je me demande s'il convient d'exclure les parlementaires qui ne sont pas titulaires d'une charge publique.

Nous votons tous, parfois d'une façon moins prévisible qu'on ne le croit, surtout quand nous sommes en comité, c'est-à-dire à l'endroit où les projets de loi sont le plus souvent modifiés. Je me demande donc s'il ne serait pas utile d'opter au moins pour la divulgation confidentielle des intérêts du conjoint parce que, comme vous l'avez dit, il serait bon de le faire dans le cas des titulaires de charge publique. Croyez-vous que nos votes comptent?

**M. Gray:** Il n'y a pas de doute qu'ils comptent. Vous pouvez mener certaines de ces idées à leur conclusion logique: chacun possède une maison, par exemple. Chacun a une voiture. Les gens ont une profession. Ils sont comptables, avocats ou médecins. Si vous voulez être parfaitement logique, vous aboutirez à la



conclusion, it is hard to find anyone who will not have any potential "conflict." Thus, one has to put some reasonable bounds around the concept.

I asked whether you are examining a present, past, or potential problem that you want to address or head off. One of the reasons you should move ahead with a code of conduct and strengthening the position of ethics commissioner is to avoid the decline in perception of image that you talk about, or reverse it.

With respect to disclosure, you could make the argument that spouses should disclose to the House of Commons or Senate commissioner in a private way, or in the same way. I do not think it should be any higher because of the lack of, shall I say, executive decision making on the part of the other spouse. Again, you must bear in mind a principle that has always been accepted: If something comes up involving an activity pertaining to an entire class of people of which you are a member — whether you are a farmer, a veteran or a senior citizen in age — then you do not have to declare that you have reached the age of 65 and perhaps you should sit out on this discussion.

One should look at the matter of disclosure of spouses' assets in the context of how far this takes you away from whether you are dealing with something that is not part of an overall class of activity, whether economic or social.

**Senator Fraser:** Several members of this committee have, at various times, mentioned assets or interests in the non-pecuniary sense. Many people, including spouses, are involved in voluntary activities. Although there may be no monetary reward, there is very great interest in the success of the various volunteer organizations, which could have an influence, not necessarily an improper one, but an influence nonetheless.

**Senator Joyal:** Mr. Gray, I have a precautionary reaction to statements that we have to do this because of a perception. There are 10 codes of ethics in various provinces; there is even one in the Northwest Territories. We heard from its ethics commissioner. I do not think that the general attitude of Canadian citizens differs considerably when we ask whether they have more trust in their provincial MLAs or their federal MPs. At one level, there is a code of ethics, while at the other there does not seem to be a formal code of ethics. However, as you properly said, there are rules of ethics. As Sir John A. Macdonald said 100 years ago, I often have second thoughts.

On the other hand, as you said, and I concur, there have not been repeated incidents in the last 130 years that would lead us to conclude that we need something very heavily loaded to balance public interest in one way and rights to privacy of members of Parliament and senators and provincial legislators in another way.

conclusion que personne n'est à l'abri d'un «conflit d'intérêts potentiel». Par conséquent, il est nécessaire de circonscrire le concept d'une façon raisonnable.

Je vous ai demandé si vous pensez à un problème présent, passé ou possible que vous voulez affronter. L'une des raisons pour lesquelles il serait utile pour vous d'adopter un code de déontologie et de renforcer la fonction de commissaire à l'éthique est d'éviter une aggravation des problèmes d'image que vous avez mentionnés et même d'inverser la situation.

Pour ce qui est de la divulgation, vous pouvez défendre l'argument que les conjoints devraient divulguer leurs intérêts à titre confidentiel au commissaire de la Chambre des communes ou du Sénat. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'aller plus loin compte tenu du fait que les conjoints n'interviennent pas dans les décisions de l'exécutif. Encore une fois, vous ne devez pas perdre de vue un principe qui a toujours été accepté: en cas de débats ou de vote sur une activité concernant toute une catégorie de personnes dont vous êtes membre — si vous êtes agriculteur, ancien combattant ou membre du groupe de l'âge d'or, par exemple —, alors vous n'avez pas à déclarer que vous avez atteint l'âge de 65 ans, même s'il conviendrait peut-être d'éviter d'être présent au cours de la discussion.

Il faut donc envisager la question de la divulgation des biens du conjoint dans le contexte de l'appartenance à certaines catégories générales économiques ou sociales.

**Le sénateur Fraser:** Plusieurs membres du comité ont mentionné, à différents moments, des biens ou des intérêts n'ayant pas une nature pécuniaire. Beaucoup de gens, y compris les conjoints, ont des activités bénévoles. Même s'ils n'en retirent pas un avantage monétaire, les personnes en cause peuvent avoir très à cœur le succès de diverses organisations bénévoles, ce qui peut avoir une influence, pas nécessairement déplacée, mais une influence quand même.

**Le sénateur Joyal:** Monsieur Gray, je me méfie un peu des déclarations que nous devons faire à cause d'une perception. Nous avons déjà dix codes de déontologie qui sont appliqués dans les différentes provinces, et il y en a même un dans les Territoires du Nord-Ouest, comme nous l'a dit le commissaire territorial à l'éthique. Je ne crois pas que l'attitude générale des Canadiens soit très différente quand on leur demande s'ils ont plus confiance dans leur député provincial ou fédéral. D'un côté, il y a des codes de déontologie tandis que de l'autre, il n'y en a pas officiellement. Toutefois, comme vous l'avez si bien dit, nous avons des règles d'éthique. Sir John A. Macdonald a bien affirmé, il y a cent ans, qu'il avait souvent des doutes.

Par ailleurs, comme vous l'avez dit, nous n'avons pas eu, dans les 130 dernières années, de nombreux incidents qui peuvent nous amener à conclure que nous avons besoin de règles beaucoup plus strictes pour assurer l'équilibre entre l'intérêt public, d'une part, et le droit à la vie privée des députés, des sénateurs et des législateurs provinciaux, de l'autre.



If we are to be effective, we have to ensure that we devise a system that is consistent with the protection of privacy. I am thinking in particular of spousal status in that system. Second, we must devise a system that is faithful to the institutional principles of Parliament.

We are not answering a calamity that Canadians would attribute specifically to the fact that there are politicians at the federal and provincial level who are behaving unethically. As you wisely said, there are different models for devising a proposal. The priority model we have to consider is a model respectful of those two fundamental principles. The first is with regard to privacy and the second concerns a recognition of the way that our system functions. You have been quite eloquent in alluding to both of them. However, I would like to get your more general comments on this.

**Mr. Gray:** You have offered some very wise words. To the extent that the voters have a perception of their MLAs or MPs, I do not think that perception is based on knowledge of whether codes of conduct are more complete in the legislatures than in the federal House or Senate. I do not think one person out of 100 is aware in general or in detail about whether there are more detailed codes provincially in some ways than there are federally. They are more interested in what they see about the conduct of an individual MLA or MP in terms of their own perception of what is right and fitting for their elected representative.

You have set out a number of considerations that should be examined each time a specific proposal is being considered, whether it is for the statute or for a House of Commons or Senate code.

**Senator Joyal:** My next question concerns the role of the committee proposed in this legislation to which you alluded. You do not seem to be favourable of the role of a committee based on the fact that it could very quickly turn into a partisan debate. We certainly want to keep ethics out of partisanship. Could you expand on that?

**Mr. Gray:** I see a role for a committee, but it would be more in terms of ensuring that the commissioner has adequate administrative and financial support to deal with a person's concerns that he or she is not getting a response from a department or from government, and so on. However, I see no point in duplicating what the commissioner is charged to do.

**Senator Joyal:** You do not see an investigative role for a committee as such?

**Mr. Gray:** No, I do not.

[Translation]

**Senator Ringuette:** A member of Parliament is supposed to represent his or her constituents and would be subject to a code of ethics. This responsibility is essential and a priority in the minds of constituents. If, by chance, that member is called upon to serve in the executive branch of government, there would be an additional code, according to what is proposed here.

Pour être efficaces, nous devons veiller à concevoir un système qui soit compatible avec la protection de la vie privée. Je pense en particulier à la situation des conjoints. Ensuite, nous devons élaborer un système conforme aux principes institutionnels du Parlement.

Nous n'avons pas à faire face à une calamité que les Canadiens pourraient attribuer en particulier au fait que des politiciens fédéraux ou provinciaux agissent d'une manière contraire à l'éthique. Comme vous l'avez si bien dit, il y a différents moyens de concevoir une proposition. Le modèle que nous devons envisager en priorité doit respecter ces deux principes fondamentaux: le droit à la vie privée et la reconnaissance de la façon dont notre système fonctionne. Vous avez très éloquemment évoqué ces deux principes. J'aimerais cependant connaître vos observations générales à ce sujet.

**M. Gray:** Vous nous avez présenté quelques paroles fort sages. Si les électeurs ont une certaine perception de leur député fédéral ou provincial, elle n'est très probablement pas fondée sur l'exhaustivité des codes de déontologie appliqués dans les assemblées législatives, la Chambre des communes ou le Sénat. À mon avis, il n'y a sans doute pas une personne sur 100 qui sache, en général ou en détail, si les codes sont plus étoffés au niveau provincial qu'au niveau fédéral. Les gens s'intéressent davantage à la conduite publique du député provincial ou fédéral en fonction de leur propre perception de la façon dont leur représentant élu doit agir.

Nous avons établi un certain nombre de considérations à examiner chaque fois qu'une proposition précise est envisagée, qu'il s'agisse d'une mesure législative ou d'un code pour la Chambre des communes ou le Sénat.

**Le sénateur Joyal:** Ma question suivante concerne le rôle du comité proposé dans la mesure législative dont vous avez parlé. Vous semblez craindre que les délibérations de ce comité ne tournent rapidement au débat partisan. Il n'y a pas de doute que nous souhaitons tenir l'éthique à l'écart de l'esprit partisan. Pouvez-vous nous en dire davantage à ce sujet?

**M. Gray:** Je crois qu'il serait utile d'avoir un comité, mais son rôle devrait surtout consister à assurer au commissaire le soutien administratif et financier dont il a besoin pour s'occuper d'une personne qui se plaint, par exemple, de ne pas avoir reçu une réponse d'un ministère ou du gouvernement. Je ne vois aucun avantage à refaire le travail dont le commissaire est chargé.

**Le sénateur Joyal:** Vous ne croyez donc pas qu'un tel comité devrait avoir des fonctions d'enquête?

**M. Gray:** Non, je ne le crois pas.

[Français]

**Le sénateur Ringuette:** Un député doit représenter les concitoyens de sa circonscription et serait régi par un code d'éthique. Cette responsabilité est primordiale et prioritaire dans l'esprit des électeurs de ce député. Si, par coïncidence, ce député est appelé à remplir un rôle auprès de l'exécutif du gouvernement, il doit y avoir, selon ce que l'on nous propose, un code additionnel.

I have some difficulty with the fact that such a member would first have to act as a lobbyist for his or her constituents and in all matters that he or she deals with in order to fulfill his or her obligations. Within the executive, that member would suddenly be cut off this primary responsibility. How do you deal with such a dilemma?

**Mr. Gray:** From time to time, this becomes a serious problem but this is not the case in general. Most matters that a minister or a member of Parliament has to deal with are minor problems, relating for example to welfare, employment insurance or local issues. These matters are not really dealt with directly by the minister or member. More often, they are resolved by his or her staff.

In case a matter is more serious, you have to approach it very carefully. The minister or member of Parliament should make sure that his or her representations are very factual. For a local issue, it is better to let a senior staff member make the representations on his or her behalf. But generally, it is possible to reconcile both responsibilities.

[English]

**Senator Ringuette:** That is the problem. In the proposed code, there is an additional provision that prohibits employees of a minister.

**Mr. Gray:** I do not think it means that the minister, as a member, cannot look into things or bring forward views of constituents, including commercial or societal interests or whatever.

I may have to invite myself back to go into this in further detail, as the questions are so stimulating. There are ways of doing this that will be accepted by all sides as properly within the ethical structures that one either has formally or one follows as someone who wants to do the right thing.

**Senator Sparrow:** Mr. Gray, you suggested that in your 40 years of experience you had seen very few issues that would demand an ethics commissioner. I believe you mentioned one incident in the Senate in that period of time.

Have you ever seen an issue arise that affected the ethics of a member of the House of Commons or the Senate — leaving aside cabinet ministers — for which there was no provision to address it? It seems to me that we think there is a bogeyman out there — although I do not believe one exists — that we must destroy. You used the expression “reality of perception.” Will we set up an entire structure, with its associated costs, that will interfere with the rights of individual members of the Senate and the House of Commons because of perceptions?

**Mr. Gray:** My own recollection is not sufficiently strong to categorically say yes or no with respect to instances of conduct in the last 40 years. However, there is a case to be made for having additional code provisions and for the creation of the role of an

J’ai un peu de difficulté avec le fait qu’une personne doit en premier lieu remplir son rôle de «lobbyiste» envers ses concitoyens et dans tous les dossiers dont elle s’occupe pour jouer son rôle et remplir ses obligations. Au conseil exécutif, cette personne devient tout à coup privée de cette première responsabilité. Comment concilier ce dilemme?

**M. Gray:** De temps en temps, cela est un problème sérieux, mais en général ce n’est pas le cas. La plupart des problèmes dont le ministre ou le député doivent s’occuper sont des problèmes mineurs, soient des problèmes reliés à la sécurité sociale, à l’assurance-emploi et à des problèmes locaux. Ces problèmes ne relèvent pas du ministre ou du député, mais plutôt de leurs cadres.

Si l’on se réfère aux dossiers plus sérieux, on doit travailler d’une façon soignée. Le ministre ou le député doit être soucieux que leurs représentations reflètent bien la réalité. Pour un dossier local, parfois, il est plus utile de faire des représentations par l’intermédiaire d’un de ses cadres seniors, mais il est possible de concilier les deux rôles.

[Traduction]

**Le sénateur Ringuette:** C’est là que réside le problème. Dans le code envisagé, il y a une disposition d’interdiction touchant les employés d’un ministre.

**M. Gray:** Cela ne signifie pas, à mon avis, que le ministre ne peut pas, à titre de député, examiner une affaire ou faire valoir le point de vue d’un électeur, ainsi que ses intérêts commerciaux, sociaux, et cetera.

Je vais peut-être me faire inviter une autre fois pour discuter de cette question en détail parce que je trouve vos questions très stimulantes. Il y a des moyens d’agir qui sont considérés comme éthiques par toutes les parties, tant dans une structure officiellement établie qu’en fonction de règles qu’on s’est soi-même fixées.

**Le sénateur Sparrow:** Monsieur Gray, vous avez dit qu’en 40 ans, vous n’avez été témoin que d’un très petit nombre de cas qui auraient exigé la présence d’un commissaire à l’éthique. Je crois que vous avez mentionné un seul incident au Sénat pendant cette période.

Avez-vous jamais été mis au courant d’une affaire touchant l’éthique d’un député ou d’un sénateur, en faisant abstraction des ministres, que les dispositions existantes ne permettaient pas de régler? Beaucoup de gens semblent penser qu’il y a quelque part un traître qu’il faut démasquer et détruire. Bien sûr, je n’y crois pas. Vous avez parlé de réalité ou de perception. Allons-nous établir toute une hiérarchie, avec les coûts que cela implique, qui va empiéter sur les droits des députés et des sénateurs à cause de simples perceptions?

**M. Gray:** Mes souvenirs ne sont pas assez sûrs pour me permettre de répondre catégoriquement oui ou non au sujet d’un incident qui se serait produit dans les 40 dernières années. Toutefois, il y a des arguments en faveur de l’adoption d’un code



ethics commissioner. The legal maxim is *ex abundanti cautela* — for additional certainty.

**Senator Oliver:** You asked what is the evil that we are trying to cure with this proposed legislation? I am not so sure that it is evil because, as you have said, we have the Criminal Code to deal with serious matters.

**Mr. Gray:** I did not use the word “evil.” I said “problem.”

**Senator Oliver:** There are several other reasons why a person might want to have an ethics commissioner and a code, and some of those reasons would be consultative and preventive. From time to time, members of the House of Commons and senators would like to have a senior official they could ask whether they should serve on a board, for example. They could go to their lawyers and accountants for this advice, but they would want someone with parliamentary skills and experience to give that kind of counsel and advice.

Would you agree with that as one of the other roles?

**Mr. Gray:** I very much agree and I apologize to the committee for not mentioning that myself. I want to recognize Senator Oliver's very fine work in this field. He has provided a very useful base, along with his House of Commons colleague, for the discussions you are undertaking.

I appreciate very much that you brought this up. There are times when a member of the House of Commons or a senator might want to be able to go to someone within the parliamentary context to ask for advice.

**The Chairman:** Mr. Gray, on behalf of the entire committee, I want to thank you for appearing before us today. Your nearly 40 years of experience in politics and your experience now as an Order-in-Council appointment have brought much light to our discussions.

The committee adjourned.

de déontologie plus détaillé et de la création de la fonction de conseiller à l'éthique. On dit, en droit, *ex abundanti cautela*, qui signifie par souci de prudence.

**Le sénateur Oliver:** Vous vouliez savoir à quels méfaits nous essayons de remédier au moyen de la mesure législative envisagée. Je ne crois pas qu'il s'agisse de méfaits car, vous l'avez dit vous-même, le Code criminel suffit pour régler les cas graves.

**M. Gray:** Je n'ai pas parlé de «méfaits». J'ai dit «problèmes».

**Le sénateur Oliver:** Il y a une foule d'autres raisons pour lesquelles on peut souhaiter avoir un commissaire à l'éthique et un code de déontologie, et notamment la consultation et la prévention. De temps en temps, les députés et les sénateurs veulent pouvoir demander à une personne haut placée s'il est convenable pour eux de faire partie d'un conseil d'administration, par exemple. Ils pourraient sans doute s'adresser pour cela à un avocat ou un comptable, mais ils préféreraient consulter une personne qui connaisse le Parlement.

Êtes-vous d'accord que c'est un autre rôle possible?

**M. Gray:** Tout à fait d'accord. Je m'excuse de ne pas l'avoir mentionné moi-même. Je sais que le sénateur Oliver a fait du très bon travail dans ce domaine. Il a établi, de concert avec des collègues de la Chambre des communes, une base très utile pour les discussions que vous avez entreprises.

Je suis très heureux qu'il ait soulevé cette question. Il arrive qu'un député ou un sénateur veuille demander l'avis d'une personne qui connaît le contexte parlementaire.

**La présidente:** Monsieur Gray, au nom de tous les membres du comité, je voudrais vous remercier d'être venu aujourd'hui. Votre quarantaine d'années d'expérience en politique et votre expérience actuelle, en qualité de personne nommée par décret, nous a beaucoup éclairés.

La séance est levée.













*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

WITNESS

Wednesday, March 26, 2003:

The Right Honourable Herb Gray, P.C., Q.C.

TÉMOIN

Le mercredi 26 mars 2003:

Le très honorable Herb Gray, c.p., c.r.

A1  
C 29  
R75



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Committee on*

*Délibérations du Comité  
permanent du*

# Rules, Procedures and the Rights of Parliament

# Règlement, de la procédure et des droits du Parlement

*Chair:*

The Honourable LORNA MILNE

*Présidente:*

L'honorable LORNA MILNE

Tuesday, April 1, 2003  
Wednesday, April 2, 2003

Le mardi 1<sup>er</sup> avril 2003  
Le mercredi 2 avril 2003

Issue No. 10

Fascicule n° 10

Seventh, eighth and ninth meetings on:

Code of Conduct

Septième, huitième et neuvième réunions concernant:

Le code de déontologie

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING COMMITTEE ON RULES, PROCEDURES AND THE RIGHTS OF PARLIAMENT

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Bacon	* Lynch-Staunton
Bryden	(or Kinsella)
* Carstairs, P.C.	Murray, P.C.
(or Robichaud, P.C.)	Ringuette
Di Nino	Robertson
Hubley	Rompkey, P.C.
Joyal, P.C.	Smith, P.C.
Maheu	Stratton
Pépin	

### \* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Maheu was substituted for that of the Honourable Senator Wiebe (*April 2, 2003*).

The name of the Honourable Senator Bacon was substituted for that of the Honourable Senator Fairbairn (*April 2, 2003*).

The name of the Honourable Senator Fairbairn was substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*April 2, 2003*).

The name of the Honourable Senator Bryden was substituted for that of the Honourable Senator Grafstein (*April 2, 2003*).

The name of the Honourable Senator Smith was substituted for that of the Honourable Senator Furey (*April 1, 2003*).

The name of the Honourable Senator Pépin was substituted for that of the Honourable Senator Kroft (*March 28, 2003*).

## LE COMITÉ PERMANENT DU RÈGLEMENT, DE LA PROCÉDURE ET DES DROITS DU PARLEMENT

*Présidente:* L'honorable Lorna Milne

*Vice-présidente:* L'honorable A. Raynell Andreychuk  
et

Les honorables sénateurs:

Bacon	* Lynch-Staunton
Bryden	(ou Kinsella)
* Carstairs, c.p.	Murray, c.p.
(ou Robichaud, c.p.)	Ringuette
Di Nino	Robertson
Hubley	Rompkey, c.p.
Joyal, c.p.	Smith, c.p.
Maheu	Stratton
Pépin	

### \* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Maheu substitué à celui de l'honorable sénateur Wiebe (*le 2 avril 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Bacon substitué à celui de l'honorable sénateur Fairbairn (*le 2 avril 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Fairbairn substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 2 avril 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Bryden substitué à celui de l'honorable sénateur Grafstein (*le 2 avril 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Smith substitué à celui de l'honorable sénateur Furey (*le 1<sup>er</sup> avril 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Pépin substitué à celui de l'honorable sénateur Kroft (*le 28 mars 2003*).



## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, April 1, 2003  
(23)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 8:31 a.m. this day, in room 160-S Centre Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Di Nino, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, P.C., Milne, Murray, P.C., Rompkey, Smith, P.C. and Stratton (10).

*Other senators present:* The Honourable Senators Austin, P.C., Gauthier, Oliver and Sparrow (4).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson and Margi Young; Charles Robert, Principal Clerk of Procedure; from the Committees Directorate, Krista Durrell.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 4, 2003, the Committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C., that the documents entitled: "Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence" and "Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver report," tabled in the Senate on October 23, 2002. (*For complete text of Order of Reference see Proceedings of the Committee, Issue No. 5.*)

## WITNESSES:

*From the University of Saskatchewan:*

Professor David Smith.

*From the University of Alberta:*

Professor Dale Gibson.

*As an Individual:*

The Honourable John Stewart, Ph.D.

Mr. Smith and Mr. Gibson each made a brief opening statement and, together, answered questions.

Dr. Stewart made a brief statement and answered questions.

At 10:33 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 1<sup>er</sup> avril 2003  
(23)

[Français]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 8 h 31, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Di Nino, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, c.p., Milne, Murray, c.p., Rompkey, Smith, c.p., et Stratton (10).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Austin, c.p., Gauthier, Oliver et Sparrow (4).

*Également présents:* De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, Jamie Robertson et Margie Young; Charles Robert, greffier principal de la procédure; et, de la Direction des comités, Krista Durrell.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 février 2003, le comité examine la motion de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Carstairs, c.p., au sujet des documents intitulés: «Proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence» et «Proposition de modification du Règlement et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver, déposés au Sénat le 23 octobre 2002. (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 5 des délibérations du comité.*)

## TÉMOINS:

*De l'Université de la Saskatchewan:*

M. David Smith, professeur.

*De l'Université de l'Alberta:*

M. Dale Gibson, professeur.

*À titre personnel:*

L'honorable John Stewart, Ph.D.

M. Smith et M. Gibson font tous les deux une brève déclaration et répondent ensemble aux questions.

M. Stewart fait une brève déclaration et répond aux questions.

À 10 h 33, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Tuesday, April 1, 2003  
(24)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 10:47 a.m. this day, in room 257 East Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Di Nino, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, P.C., Milne, Pépin, Rompkey and Smith, P.C. (9).

*Other senators present:* The Honourable Senators Oliver and Sparrow (2).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson and Margie Young; Charles Robert, Principal Clerk of Procedure; from the Committees Directorate, Krista Durrell.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 4, 2003, the Committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C., that the documents entitled: "Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence" and "Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver report," tabled in the Senate on October 23, 2002. (*For complete text of Order of Reference see Proceedings of the Committee, Issue No. 5.*)

WITNESS:

*From the University of Guelph:*

Professor Maureen Mancuso, Ph.D.

Dr. Mancuso, by video-conference, made a brief opening statement and answered questions.

At 11:42 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, April 2, 2003  
(25)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 12:05 p.m. this day, in room 160-S Centre Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Bacon, Bryden, Di Nino, Hubley, Joyal, P.C., Maheu, Milne, Murray, P.C., Pépin, Ringuette, Rompkey, Smith, P.C. and Stratton (13).

OTTAWA, le mardi 1<sup>er</sup> avril 2003  
(24)

[Traduction]

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 10 h 47, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Di Nino, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, c.p., Milne, Pépin, Rompkey et Smith, c.p. (9).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Oliver et Sparrow (2).

*Également présents:* De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement: Jamie Robertson et Margie Young; Charles Robert, greffier principal de la procédure; et, de la Direction des comités: Krista Durrell.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 février 2003, le comité examine la motion de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Carstairs, c.p., au sujet des documents intitulés «Proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquences» et «Proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997», déposés au Sénat le 23 octobre 2002. (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 5 des délibérations du comité*)

TÉMOIN:

*De l'Université de Guelph:*

Mme Maureen Mancuso, professeure, Ph.D.

Mme Mancuso fait, par vidéoconférence, une brève déclaration et répond aux questions.

À 11 h 42, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 2 avril 2003  
(25)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 12 h 05, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Bacon, Bryden, Di Nino, Hubley, Joyal, c.p., Maheu, Milne, Murray, c.p., Pépin, Ringuette, Rompkey, Smith, c.p. et Stratton (13).

*Other senators present:* The Honourable Senators Chaput, Corbin, Gauthier, Oliver and Sparrow (4).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson and Margie Young; Charles Robert, Principal Clerk of Procedure; from the Committees Directorate, Krista Durrell.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 4, 2003, the Committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C., that the documents entitled: "Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence" and "Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver report," tabled in the Senate on October 23, 2002. (*For complete text of Order of Reference see Proceedings of the Committee, Issue No. 5.*)

#### WITNESS:

*From the University of Western Ontario:*

Professor Peter Mercer, Ph.D.

Senator Rompkey moved, — That the Chair be authorized to seek permission of the Senate to table an Interim Report with the Clerk of the Senate, should the Senate not be sitting.

It was agreed.

Dr. Mercer made a brief opening statement and answered questions.

The committee will meet again Monday, April 7, 2003, at 1:15 p.m., in room 257 East Block.

At 1:29 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

#### ATTEST:

*Le greffier du comité,*

Blair Armitage

*Clerk of the Committee*

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Chaput, Corbin, Gauthier, Oliver et Sparrow (4).

*Également présents:* Jamie Robertson et Margie Young, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement; Charles Robert, greffier principal à la procédure et Krista Durrell, Direction des comités.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 février 2003, le comité procède à l'étude de la motion de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., appuyé par l'honorable sénateur Carstairs, c.p., concernant l'examen des documents intitulés «Proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence» et «Proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997», qui ont été déposés au Sénat le 23 octobre 2002. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule n° 5 des délibérations du comité.*)

#### TÉMOIN:

*De l'Université de Western Ontario:*

M. Peter Mercer, professeur, Ph.D.

Le sénateur Rompkey propose — Que la présidente soit autorisée à demander au Sénat la permission de présenter un rapport provisoire au greffier du Sénat si le Sénat ne siège pas.

La question, mise aux voix, est adoptée.

M. Mercer fait une brève déclaration puis répond aux questions.

Le comité se rencontrera de nouveau le lundi 7 avril 2003 à 13 h 15, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est.

À 13 h 29, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

#### ATTESTÉ:



## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, April 1, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 8:30 a.m. to examine proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other acts as a consequence and proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report, tabled in the Senate on October 23, 2002.

**Senator Lorna Milne** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, for the benefit of those watching the proceedings from home, the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament is continuing its hearings into the ethics package tabled by the government last fall. The package includes draft legislation to create an ethics commissioner and a package of suggested changes to the rules of the two Houses of Parliament, dealing with conflict of interest. This package is largely based on the work of Senator Oliver, who co-chaired a committee with Peter Milliken, Speaker of the House of Commons. Their report was first tabled in 1997.

Today we have before us Professor Dale Gibson from the University of Alberta and Professor David Smith from the University of Saskatchewan. Later we will be hearing from a former colleague of ours, the Honourable John Stewart, who is a noted author and authority on parliamentary procedure. Professor Smith, please proceed.

**Professor David Smith, University of Saskatchewan:** Honourable senators, I wish to thank you for inviting me to appear before you this morning. I have divided my comments on the ethics proposal into three parts: intent, process and effect.

The intent of the code of conduct is to introduce accountability and transparency. You have been told that there is a crisis of confidence in parliamentary institutions among Canadians, and that Canadians want a code. This is a large claim and one that I do not think has been proved. There is no doubt that if you ask Canadians: "Should there be a code of conduct?" they will answer, "Yes." I would be surprised if they said anything else. However, as other witnesses and some members of this committee have said, it is far from clear what problem exists to justify a change in practice represented by adoption of a code.

It needs to be said that the subject of a code is directly linked to the matter of trust, that is, the trust Canadians have in their institutions and parliamentarians. The question of trust is now being widely debated, not only in Canada. I would mention two other countries where the subject is of current concern. In the BBC Reith Lectures 2002, Onora O'Neill, principal of Noonan

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 1<sup>er</sup> avril 2003

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 8 h 30 afin d'examiner la proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence et la proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en œuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997, déposées au Sénat le 23 octobre 2002.

**Le sénateur Lorna Milne** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Honorables sénateurs, permettez-moi de préciser pour les personnes qui suivent les débats à domicile, que le Comité permanent du règlement, de la procédure et des droits du Parlement poursuit son examen des différents textes concernant le commissaire à l'éthique déposés par le gouvernement en automne dernier. Ces documents contiennent le projet de loi concernant la création du poste de commissaire à l'éthique et un ensemble de propositions de modification des règlements des deux chambres du Parlement en ce qui a trait aux conflits d'intérêts. Ces documents s'inspirent abondamment des travaux du sénateur Oliver qui a coprésidé un comité avec Peter Milliken, le président de la Chambre des communes. Ils ont présenté leur rapport en 1997.

Aujourd'hui, nous allons entendre M. Dale Gibson, professeur à l'Université de l'Alberta et M. David Smith, professeur à l'Université de la Saskatchewan. Par la suite, nous entendrons le témoignage d'un ancien collègue, l'honorable John Stewart, qui est un auteur connu et une autorité en matière de procédure parlementaire. Monsieur Smith, la parole est à vous.

**M. David Smith, professeur, l'Université de la Saskatchewan:** Honorables sénateurs, je tiens à vous remercier de m'avoir invité à venir présenter mon témoignage ce matin. J'ai divisé mes commentaires sur les propositions concernant le commissaire à l'éthique en trois parties: l'intention, le processus et le résultat.

L'intention du code de conduite est d'imposer une obligation de rendre compte et de transparence. On vous a dit que les institutions parlementaires sont victimes d'une crise de confiance et que les Canadiens souhaitent l'adoption d'un code. C'est une vaste prétention qui, d'après moi, n'est pas nécessairement justifiée. Bien sûr, si l'on demande aux Canadiens: «Est-ce que vous voulez un code de conduite?», ils répondront certainement par l'affirmative. Je serais surpris du contraire. Cependant, comme l'ont dit d'autres témoins ainsi que certains membres de votre comité, on ne sait pas exactement quels problèmes justifient un changement de pratique caractérisé par l'adoption d'un code.

Il convient de préciser que l'idée de code est directement liée à la notion de confiance, c'est-à-dire la confiance que les Canadiens ont dans leurs institutions et leurs parlementaires. La question de la confiance fait actuellement l'objet d'un vaste débat et pas seulement au Canada. Je mentionnerai deux pays où le sujet est actuellement soulevé. Onora O'Neill, présidente du Noonan

College, Cambridge said that loss of trust is in short a cliché of our times and that the question arises wherever there is a claim to professional knowledge. She went on to say that, attempts to combat it may introduce inappropriate measures.

This culture of suspicion — the phrase is O'Neill's — has helped to create what another British writer, Michael Power, calls «The Audit Society», which is the title of his book, the subtitle of which is «Rituals of Verification.» He maintains that the attraction of auditing lies in the vagueness of the idea. Like O'Neil, he maintains that auditing demands social trust in the judgments of its practitioners, that is, auditing must stop somewhere. He says auditing is only superficially empowering to the national publics that it is supposed to serve.

In the United States, a recent Brookings Institution publication, «Scandal Proof: Do Ethics Laws Make Government Ethical?» attributes the power of auditing to a post-Watergate mentality whose elements include the belief that public servants are suspect; that laws must protect against all possible breakdowns of public integrity; that the only reliable protection against corrupt instincts of public servants is the law; and that a new core of regulators must be engaged to effect this regime.

The publication also notes that the post-Watergate mentality in the United States has led to the emergence of several powerful public interest groups in Washington whose raison d'être is to scrutinize legislative and governmental compliance with the new regime.

To return to Canada, on the basis of what I have read, I do not see a strong case for a code of conduct or for an ethics commissioner to oversee the behaviour and conduct of senators and members of Parliament. As some honourable senators have said, there is no conduct in respect of a conflict of interest or ethics that is not now covered by the *Rules of the Senate*, the *Commons*, the *Criminal Code* or the *Parliament of Canada Act*. Thus, the rationale of the intent is open to question.

That being said, I can only echo what a fellow political scientist, Sharon Sutherland, told a Special Joint Committee on a Code of Conduct in 1995 that they would be criticized whatever they did. She told them that, if they did not put a code in place, they would be condemned as blind and deaf to public concern. She told them that, once a code is in place, the media would scrutinize it intently and report that a particular person did not comply with a particular provision, that he or she took a certain amount of money and must now resign. She said, «There will be artificial scandals. A code might even increase the number of scandals.»

College à Cambridge a déclaré, dans le cadre des Reith Lectures 2002 de la BBC, que la perte de confiance est en quelque sorte un cliché de notre époque et que la question est soulevée chaque fois que l'on se retranche derrière des connaissances professionnelles. Elle affirme même que les tentatives visant à s'y opposer peuvent entraîner l'introduction de mesures impropres.

La culture de la suspicion — l'expression est de O'Neill — a contribué à la naissance d'un phénomène qu'un autre écrivain britannique, Michael Power, appelle «La société de la vérification», d'après le titre de son livre «The Audit Society», dont le sous-titre est «Rituels de vérification». Il maintient que l'attrait de la vérification tient à l'imprécision de l'idée. À l'instar d'O'Neill, il affirme que la vérification exige une confiance sociale dans les jugements de ses praticiens, c'est-à-dire que la vérification doit un moment donné s'arrêter. Selon lui, la vérification ne confère qu'un pouvoir superficiel aux publics nationaux qu'elle est censée servir.

Aux États-Unis, une récente publication de la Brookings Institution intitulée «Scandal Proof: Do Ethics Laws Make Government Ethical?» attribue l'attrait de la vérification à la mentalité postérieure au scandale de Watergate qui considère que tous les fonctionnaires sont suspects; que les lois doivent protéger la population contre toute dégradation possible de l'intégrité publique; que la seule protection fiable contre les instincts corrompus des fonctionnaires est la loi et qu'il faut créer un nouvel ensemble d'organes de réglementation pour mettre en place ce régime.

Cette publication fait également remarquer que la mentalité postérieure à Watergate aux États-Unis a encouragé l'émergence de plusieurs puissants groupes d'intérêt public à Washington dont la raison d'être est de s'assurer que les parlementaires et le gouvernement respectent le nouveau régime.

Pour revenir au Canada, je ne suis pas convaincu, d'après ce que j'ai lu, de la nécessité d'un code de conduite ou d'un commissaire à l'éthique pour contrôler le comportement et la conduite des sénateurs et des députés. Comme l'ont fait remarquer certains honorables sénateurs, il n'y a actuellement aucune conduite en matière de conflits d'intérêts ou d'éthique qui ne soit pas couverte par le *Règlement du Sénat* ou de la Chambre des communes, le *Code criminel* ou la *Loi sur le Parlement du Canada*. Par conséquent, on peut d'entrée de jeu se poser des questions sur la validité de l'intention.

Cela étant dit, je peux seulement me faire l'écho d'une collègue politologue, Sharon Sutherland, qui a déclaré devant le Comité mixte spécial sur un code de conduite, en 1995, que le comité serait critiqué quelle que soit la position qu'il prendrait. Elle avait dit aux membres du comité que s'ils n'adoptaient pas un code, ils seraient accusés d'être sourds aux préoccupations du public. Elle avait dit également que dès qu'un code serait en place, les médias l'examineraient de près et s'empresseraient de révéler que telle ou telle personne n'a pas respecté certaines dispositions, et qu'ayant par exemple accepté de l'argent, elle doit maintenant démissionner. Elle a averti qu'il y aura des scandales artificiels et que l'existence d'un code pourrait même contribuer à augmenter le nombre de ces scandales.



The second section of my presentation concerns process. The process set out in the proposal is to establish a code of conduct and create an official to oversee its operation. I will address my remarks to the administrative provision, the commissioner.

Most of what has been said about the proposed commissioner focuses on his or her being an officer of Parliament. While that designation is frequently used, there is ambiguity as to its meaning. My colleagues at the University of Saskatchewan, John Courtney and Duff Spafford and I organized a conference on the subject of officers of Parliament in November 2001. A number of papers by scholars were presented; and four of what we eventually labelled the "Conference Five" officers of Parliament participated. These were the Commissioner of Official Languages, the Freedom of Information Commissioner, the Chief Electoral Officer and the Assistant Auditor General, on behalf of the Auditor General. The Privacy Commissioner declined to attend.

Our usage was in line with the thinking of the Special Committee on the Modernization and Improvement of Procedures of the House of Commons that reported in March 2001. On the Government of Canada Web site in 2001 — and last week, when I checked — our "Conference Five" were listed under the heading "Agents of Parliament."

As conference organizers, we experienced some difficulty reaching agreement on which officials were officers of Parliament. Part of the problem was that there were individuals who described themselves as officers, but whom we believe did not share the defining characteristics of officers I have already named.

What are those characteristics? First, the persons in question report directly to Parliament; and, second, they are appointed in some way by the House and the Senate. We took "report directly to Parliament" to mean not through a minister. We took appointment and reporting as the two litmus tests of independence and accountability. Independence via appointment and accountability via reporting were sufficient conditions for designating an officer of Parliament.

What also interested us was, "Why these five?" Why national finance since the 1870s? Why the national elections since the 1920s? Why official languages since 1969, or privacy and information since the 1970s, but not other officers? What do these have in common?

One way to answer that question is to look at their provenance. What were the conditions that gave rise to each office? The Auditor General and the Chief Electoral Officer arose out of

La deuxième partie de mon exposé concerne le processus. Tel que défini dans la proposition, le processus consiste à établir un code de conduite et à mettre en place un fonctionnaire chargé de l'appliquer. Mes remarques vont porter sur la disposition administrative concernant le commissaire.

Tous les commentaires qui ont été formulés au sujet des fonctions proposées de commissaire en font un haut fonctionnaire du Parlement. Si cette désignation est fréquente, elle reste néanmoins ambiguë. Mes collègues de l'Université de la Saskatchewan, John Courtney et Duff Spafford et moi-même avons organisé une conférence sur le thème des hauts fonctionnaires du Parlement en novembre 2001. Plusieurs universitaires ont présenté des exposés et quatre des hauts fonctionnaires du Parlement que nous avons fini par appeler «le groupe des cinq» ont participé à notre rencontre. Il y avait la commissaire aux langues officielles, le commissaire à l'accès à l'information, le directeur général des élections et le vérificateur général adjoint, au nom du vérificateur général. Le commissaire à la protection de la vie privée avait décliné l'invitation.

Notre usage était conforme à la ligne de pensée du Comité spécial sur la modernisation et l'amélioration de la procédure à la Chambre des communes qui a déposé son rapport en mars 2001. Sur le site Web du gouvernement du Canada en 2001 — et la semaine dernière, lorsque j'ai vérifié — les membres de notre «groupe des cinq» étaient réunis sous le titre de «Agents du Parlement».

Au moment de l'organisation de notre conférence, nous avons eu de la difficulté à nous mettre d'accord sur les personnes que l'on pouvait considérer comme des hauts fonctionnaires du Parlement. Le problème venait en partie du fait que certaines personnes se présentent comme des hauts fonctionnaires sans réunir, d'après nous, les caractéristiques des personnes que j'ai déjà mentionnées.

Et quelles sont ces caractéristiques? Tout d'abord, les personnes en question font directement rapport au Parlement; et, deuxièmement, elles sont nommées, d'une façon ou d'une autre par la Chambre et le Sénat. Nous entendons par «faire directement rapport au Parlement» que ces fonctionnaires ne passent pas par l'intermédiaire d'un ministre. Nous avons considéré que la nomination et l'obligation de faire rapport sont les deux critères de l'indépendance et de l'obligation de rendre compte. L'indépendance découlant de la nomination et l'obligation de rendre compte découlant de l'obligation de faire rapport sont des critères suffisants pour reconnaître un haut fonctionnaire du Parlement.

Nous nous sommes également demandés «Pourquoi ces cinq personnes?» Pourquoi les finances nationales depuis les années 1870? Pourquoi les élections nationales depuis les années 20? Pourquoi les langues officielles depuis 1969 ou la protection de la vie privée et l'accès à l'information depuis les années 70 mais pas d'autres hauts fonctionnaires? Quels sont les points communs entre tous ces fonctionnaires?

On peut répondre à cette question en se penchant sur l'origine de ces postes. Quelles sont les conditions qui ont rendu nécessaire la création de chacun de ces postes? Les postes de vérificateur



controversy. The Auditor General was a creation of the Mackenzie government after it had an opportunity to look at the public accounts as maintained by the first Macdonald government. The Chief Electoral Officer was a product of calm reflection, following manipulation of the franchise in the Military Voters Act and of the electoral system through the Wartime Elections Act in 1917.

In contrast, the Commissioner of Official Languages symbolized Parliament's acceptance of the constitutional significance of Canada's two official languages. The creation of the Privacy and Information Commissioners recognized the importance the Government of Canada accorded these principles in the period following publicized abuses of information by government.

This capsulated history demonstrates that officers of Parliament have one of two lineages — either they arise as a response to controversy, or they appear as a form of recognition. The debate over the creation of the ethics commissioner draws on both. Some proponents argue that there is controversy over ethics in Parliament that the appointment of a commissioner and the adoption of a code will resolve. Others say that existing rules and statutory provisions are sufficient protection, as far as members of Parliament and senators are concerned. This may not extend to cabinet ministers or to prime minister. Nonetheless, the creation of an ethics regime, or the designation of an official with new responsibilities, will signify to those outside these walls the importance that both members of houses attach to the question.

When making the choice, I hope the following comments may be useful. While the five officers of Parliament I have discussed share common features in regard to their appointment and reporting practices, they are by no means duplicates of one another.

I suspect that, when Canadians talk about officers of Parliament, they are basing their comments on the activities of the Auditor General. It is the Auditor General and not the Chief Electoral Officer who receives the most attention in the media. This happens for several reasons. The Auditor General may choose which units of government to investigate and when to release the resulting reports. In other words, the Auditor General is a highly visible official. My colleague, Denis Saint-Martin of the Department of Political Science at the Université de Montréal has written extensively about ethics commissioners. He has concluded, in a paper called "The Multiple Meanings of Independence in Politics: Ethics Watchdogs in Comparative Perspective" that was given at our Saskatoon conference, that the Auditor General does not provide a useful model to transform

général et de directeur général des élections ont été créés à la suite d'une controverse. Le poste de vérificateur général a été créé par le gouvernement Mackenzie après qu'il eut accès aux comptes publics révélant la gestion du premier gouvernement Macdonald. Le poste de directeur général des élections fut créé après une réflexion calme à la suite de la manipulation du droit de vote prévu aux termes de la Loi des électeurs militaires et du système électoral établi dans la Loi des élections en temps de guerre, en 1917.

Par opposition, la création du Commissariat aux langues officielles symbolisait l'acceptation par le Parlement de l'importance constitutionnelle des deux langues officielles du Canada. La création des postes de commissaires à la protection de la vie privée et à l'accès à l'information reconnaissait l'importance que le gouvernement du Canada accordait à ces principes à une époque où le gouvernement avait été accusé de faire un usage abusif d'informations qu'il avait en sa possession.

Cette rétrospective abrégée montre que les postes de ces hauts fonctionnaires du Parlement ont une double origine — soit ils sont le résultat d'une controverse, soit ils représentent une forme de reconnaissance. Le débat sur la création du poste de commissaire à l'éthique tient un peu des deux. Certains affirment que l'éthique au Parlement est source de controverse et que la nomination d'un commissaire et l'adoption d'un code permettront de régler cette question. D'autres affirment que les règles et les dispositions législatives existantes offrent une protection suffisante dans le cas des députés et des sénateurs. Toutefois, cette protection ne s'étend peut-être pas jusqu'aux ministres du Cabinet ou au premier ministre. Néanmoins, la création d'un code d'éthique ou la désignation d'un fonctionnaire chargé de nouvelles responsabilités, prouveront nettement aux yeux des personnes de l'extérieur l'importance que les membres des deux chambres accordent à la question.

Au moment de faire le choix, j'espère que les commentaires suivants seront utiles. Si les cinq hauts fonctionnaires du Parlement dont j'ai parlé un peu plus tôt ont des points communs au niveau de leur nomination et de leur obligation de rapport, ils ne sont pas totalement identiques.

Je suppose que les Canadiens pensent aux activités du vérificateur général lorsqu'ils envisagent les fonctions des hauts fonctionnaires du Parlement. C'est du vérificateur général et non pas du directeur général des élections que les médias parlent le plus. Cela s'explique pour plusieurs raisons. Le vérificateur général peut choisir quels sont les secteurs du gouvernement sur lesquels il va faire enquête et à quel moment il publiera les résultats. Autrement dit, le vérificateur général est un fonctionnaire qui bénéficie d'une très grande visibilité. Mon collègue Denis Saint-Martin du département de sciences politiques de l'Université de Montréal a consacré de nombreuses études aux commissaires à l'éthique. Il a conclu dans l'exposé intitulé «The Multiple Meanings of Independence in Politics: Ethics Watchdogs in Comparative Perspective» qu'il a

the federal ethics counsellor into an independent officer of Parliament.

The reason, Saint-Martin says, comes from the different nature of the investigations that ethics commissioners undertake. By this, he means that ethics watchdogs investigate the conduct of individuals and cannot disclose confidential information or information that could identify a person in their annual report to the legislature.

Professor Saint-Martin bases his comments on an extensive study of provincial ethics commissioners. I note this because provincial commissioners have been quoted as a practice for a parliamentary ethics regime. Here, as with the Auditor General, models must be treated with care, for the assumptions that underlie one officer may not be easily translated into the practices of another.

This brings me to the third theme of my remarks, which is the effect an appointment of a ethics commissioner would have on the operation of Parliament and, more particularly, on this chamber. Parliament is the only bicameral legislature in Canada. For that reason, reference to unicameral legislatures in the provinces requires close scrutiny.

Honourable senators have already heard testimony that a single commissioner might encounter conflicting responsibilities if he or she were expected to administer a code of conduct applicable to cabinet ministers, senior public office-holders, members of Parliament and senators.

As well, the workload involved, because of the number of persons for whom the commissioner would have responsibility, would be onerous. These are real problems that must be addressed. However, there are others more experienced in the operation of Parliament than I who are qualified to speak to the problem.

I should like to restrict my comments in the matter of the Senate to the subject of bicameralism. That is the subject I have most recently studied. Leaving to one side all other considerations, I believe the draft bill with its provisions for a single ethics commissioner and a statutory code of conduct does not serve the interests of the Senate, by which I mean the interests of the Canadian people. That opinion, I realize, could be misconstrued to suggest that senators were a select group of citizens above reproach and beyond supervision. That is not my meaning.

On the contrary, provisions of the *Rules of the Senate*, the Criminal Code and the Parliament of Canada Act define unethical conduct and provide direction to act in such matters. To my knowledge, there is no instance of behaviour of this kind that has not or cannot be met under existing rules and laws. At the present time, such a code appears redundant. Worse yet, a statutory code threatens the autonomy of senators, as indeed it

présenté à notre conférence de Saskatoon, que les fonctions de vérificateur général ne constituent pas un modèle dont on peut utilement s'inspirer pour transformer le poste de conseiller fédéral à l'éthique en un poste indépendant de haut fonctionnaire du Parlement.

Selon M. Saint-Martin, cela tient à la nature différente des enquêtes qu'entreprennent les commissaires à l'éthique. Il entend par là que les commissaires chargés du respect de l'éthique font des enquêtes sur la conduite des personnes et qu'ils ne peuvent donc pas divulguer des renseignements confidentiels ou des renseignements permettant d'identifier une personne dans les rapports annuels qu'ils présentent au Parlement.

M. Saint-Martin présente ses commentaires en s'appuyant sur les nombreuses études qu'il a consacrées aux commissaires provinciaux à l'éthique. Je fais remarquer ceci étant donné que les commissaires provinciaux ont été cités comme des exemples de régime d'éthique parlementaire. Comme dans le cas du vérificateur général, il faut utiliser ces modèles avec prudence, car les critères qui s'appliquent à un haut fonctionnaire ne s'appliquent pas automatiquement à un autre.

Voilà qui m'amène au troisième thème de mes remarques qui concerne le résultat de la nomination d'un commissaire à l'éthique sur les travaux du Parlement et, en particulier de cette chambre. Le Parlement est la seule assemblée bicamérale du Canada. Pour cette raison, toute référence aux assemblées monocamérales des provinces nécessite un examen attentif.

D'autres témoins vous ont déjà dit qu'un même commissaire pourrait se heurter à certains conflits de responsabilités s'il était tenu d'administrer un code de conduite applicable aux ministres du Cabinet, aux titulaires de charges publiques, aux députés et aux sénateurs.

Par ailleurs, la charge de travail serait très lourde, en raison du nombre de personnes dont le commissaire serait chargé. Ce sont de réels problèmes dont il faut tenir compte. Cependant, d'autres plus qualifiés que moi, qui connaissent mieux le fonctionnement du Parlement, pourront vous exposer le problème.

Je vais limiter mes commentaires concernant le Sénat à la notion de bicamérisme. C'est un sujet que je viens tout récemment d'étudier. Si je laisse de côté toutes les autres considérations, j'estime que le projet de loi, avec ses dispositions concernant la création d'un seul commissaire à l'éthique et la mise en place d'un code de conduite statutaire ne sert pas les intérêts du Sénat et, partant, les intérêts de la population canadienne. J'ai bien conscience que l'on peut voir dans cette opinion que les sénateurs sont un groupe sélect de citoyens au-dessus de tout soupçon et de toute surveillance. Ce n'est pas comme cela que je l'entends.

Au contraire, les dispositions du *Règlement du Sénat*, du Code criminel et de la Loi sur le Parlement du Canada définissent la conduite contraire à l'éthique et donnent des instructions sur les mesures à prendre en la matière. À ma connaissance, il n'existe aucun comportement de ce type qui ne puisse être sanctionné par les lois ou règlements existants. À l'heure actuelle, un tel code paraît redondant. Pire, un code statutaire menace l'autonomie des



does members of the House of Commons. For reasons you have already heard, it opens the doors wider to judicial intrusion into the work of Parliament. The courts have a vital role to play in protecting the rights and freedoms of Canadians, but so do the country's legislators, which in the case of Parliament means both of its houses.

In *Donahoe*, the Supreme Court has recognized that the legislative branch of the government must recognize a certain autonomy that even the Crown and courts cannot touch. A principal demonstration of that autonomy is that legislative chambers must be masters of their own houses and their own rules. The reason they must have that power is in order to do their job, which means independent scrutiny of the public's business.

It is no secret that legislators receive bad press, nor is that comment necessarily always undeserved. Finding fault with legislators is as much a part of Parliament's context as legislators finding fault with government. Still, the object of the criticism is often misplaced. This is particularly true with regard to the Senate. My late colleague, Norman Ward, Canada's leading scholar of the House of Commons in his day, once said that, where proposals for improving the House of Commons lean heavily toward increasing the role and effectiveness of the individual MP, the Senate is viewed as a whole, with the position of the individual senators a secondary consideration.

This time, in the case of the ethics commissioner and the code of conduct, there is a uniformity of treatment that seems insufficiently sensitive to parliamentarians, as opposed to cabinet ministers, in both chambers. Indeed, there is uniformity piled upon uniformity. Not only is the distinctive work of all parliamentarians ignored, but the difference between the House of Commons and the Senate is also treated as unimportant. Yet, it is as an institution that scrutinizes and investigates that the Senate excels. For this reason, it is vital that its work under any ethics regime be respected.

If there were to be an ethics regime, then I would advise against appointing a single commissioner for reasons I have already indicated. However, the appointment of four commissioners, which I have seen suggested, seems excessive. Three seems more logical, one each for ministers, members of the House of Commons and honourable senators. I appreciate that there is a need to separate the counselling part of the job from the adjudicating part. However, I do not think separation can be achieved through multiplying the number of ethics officials even further.

**Dr. Dale Gibson, Professor, University of Alberta:** Honourable senators, now that my written presentation has been distributed, I will ask you to ignore it. I have been told that it would be a good idea if I paraphrased and tried to cut it down. I will try to do that, but I also wish to add a few comments at the end that are not in the written paper.

sénateurs et celle des députés. Pour des raisons qui vous ont déjà été exposées, il ouvre la porte à une intrusion plus grande du pouvoir judiciaire dans le travail du Parlement. Les tribunaux ont un rôle vital à jouer pour assurer la protection des droits et libertés des Canadiens, mais il en va de même pour les législateurs du pays qui, dans le cas du Parlement, comprennent les deux chambres.

Dans l'arrêt *Donahoe*, la Cour suprême a reconnu que l'autorité législative du gouvernement doit reconnaître une certaine autonomie sur laquelle même la Couronne et les tribunaux ne peuvent empiéter. La preuve principale de cette autonomie est que les chambres législatives doivent diriger elles-mêmes leur organisation et adopter leurs propres règlements. Elles doivent avoir ce pouvoir pour être en mesure de faire leur travail, soit l'examen indépendant des affaires d'intérêt public.

Ce n'est un secret pour personne que les législateurs ont parfois mauvaise presse et que cette opinion n'est pas toujours injustifiée. Le rôle du Parlement est de faire la critique des législateurs, comme les législateurs ont celui de faire la critique du gouvernement. Et pourtant, la critique est souvent déplacée. C'est particulièrement vrai dans le cas du Sénat. Mon regretté collègue Norman Ward qui était un des grands spécialistes canadiens de la Chambre des communes a dit que les propositions visant à améliorer la Chambre des communes ont généralement tendance à accroître le rôle et l'efficacité des députés en tant qu'individus, alors que le Sénat est considéré dans son ensemble, le point de vue personnel des sénateurs étant une considération secondaire.

Cette fois, dans le cas du commissaire à l'éthique et du code de conduite, l'uniformité du traitement semble ne pas être suffisamment attentive aux parlementaires par opposition aux ministres du Cabinet, dans les deux chambres. Il y a en effet un excès d'uniformité. Le travail de l'ensemble des parlementaires est laissé pour compte et la différence entre la Chambre des communes et le Sénat est également jugée sans importance. Pourtant, c'est justement dans son rôle de réflexion et d'enquête que le Sénat excelle. Pour ces raisons, il est indispensable qu'un régime d'éthique respecte son travail.

En cas d'application d'un régime d'éthique, je déconseillerais la nomination d'un seul commissaire, pour les raisons que j'ai déjà exposées. Cependant, la nomination de quatre commissaires, comme cela a été proposé, me paraît excessive. Il me paraît plus logique de s'en tenir à trois, un pour les ministres, un pour les députés et un pour les sénateurs. Je peux comprendre la nécessité de séparer les fonctions de consultation des fonctions de décision du commissaire. Cependant, je ne pense pas que l'on puisse obtenir cette séparation en multipliant le nombre de hauts fonctionnaires chargés de l'éthique.

**M. Dale Gibson, professeur, Université de l'Alberta:** Mesdames et messieurs les sénateurs, maintenant que mon mémoire écrit vous a été distribué, je vais vous demander de ne pas en tenir compte. On m'a dit que ce serait une bonne idée de le paraphraser et de le résumer. Je vais essayer, mais je voudrais aussi ajouter à la fin de mon exposé quelques commentaires qui ne figurent pas dans le document écrit.



I have no position on the matters that have just been discussed by Dr. Smith. I was asked, honourable senators, to address two questions. The first deals with whether the Charter of Rights and Freedoms, and to what extent the Charter of Rights and Freedoms, might apply to the code of conduct or to the activities of an ethics commissioner. The second is whether it would make any difference if the powers and the position of the ethics commissioner were statutorily embedded or outside the realm of statute.

I deal with those questions in reverse order in the paper that I have distributed. I will now deal with them in the right order, if I may. I will be starting at paragraph 12 on page 5 for those of you who may want to follow.

I have provided as appendices to the presentation two articles that I have written. One of them is about to be published; the other was published some time ago.

The first of these was one in which I tried to endear myself to members of the Senate by referring to parliamentary privilege as a constitutional cockroach. I will come back to that notion later.

It is the second paper to which I wish to refer at this point. That is a paper in which I try to make the point that the Charter does have an area of application to parliamentary privilege, including the things about which you will be talking, but not entirely. The Charter applies in that it cannot be used to deny the existence of parliamentary privileges, but it can be used to restrain the way in which those privileges are exercised.

Suppose that an ethics commissioner summons Dale Gibson to explain himself because there has been an allegation that Gibson has been getting some sweet consulting contracts from the Government of Canada through some improper relationship with a member of Parliament. I come along with my lawyer, and I ask for the usual kinds of fair process protections, if I am to appear. Let's say that I am told that those protections do not apply. I go to the courts. The courts would tell me: "You cannot prevent yourself from being summonsed, and you cannot refuse to answer questions. However, you can insist that certain of the fundamental protections that are set out in section 7 of the Charter are observed during the proceedings." That is the position that I represent at appendix B in the paper.

I will not go through the arguments on which those conclusions are based. I do point out in paragraph 12 that a similar statement can be found in Joseph Maingot's treatise. I will summarize the four basic elements that lead me and others to that conclusion.

The first is simple common sense. We know that in the *Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)* case, the 1993 Supreme Court ruling, that the privileges of both Houses of Parliament are constitutional. Under section 52.1 of the Constitution Act, 1982, they are part of the supreme law of Canada, and they supervene all lower forms of law.

Je n'ai pas de position précise sur les questions dont M. Smith vient de parler. On m'a demandé de me pencher sur deux questions. J'ai examiné premièrement si la Charte des droits et libertés pourrait s'appliquer — et dans quelle mesure, le cas échéant — au code de conduite ou aux activités d'un commissaire à l'éthique. Et, deuxièmement, je me suis demandé si cela ferait une différence si les pouvoirs et le poste de commissaire à l'éthique étaient consacrés par une loi ou pas.

Je traite de ces questions dans l'ordre inverse dans le document que j'ai fait distribuer, mais je vais vous en parler ici dans l'ordre approprié. Je vais donc commencer au paragraphe 12, à la page 5, pour ceux d'entre vous qui voudraient suivre dans le document.

J'ai annexé à mon mémoire deux articles que j'ai rédigés. L'un d'entre eux est sur le point d'être publié, et l'autre l'a été il y a quelque temps.

Dans le premier de ces articles, j'ai cherché à me gagner l'affection des sénateurs en qualifiant le privilège parlementaire de coquerelle constitutionnelle. Je reviendrai sur cette idée plus tard.

Je voudrais pour le moment vous parler du deuxième article. Je me suis attaché à démontrer que la Charte s'applique dans une certaine mesure au privilège parlementaire, y compris aux éléments sur lesquels vous allez vous pencher, mais pas entièrement. Elle s'applique en ce sens que, même si elle ne peut pas être invoquée pour nier l'existence du privilège parlementaire, elle peut servir à limiter l'exercice de ce privilège.

Supposons qu'un commissaire à l'éthique convoque Dale Gibson pour lui demander de s'expliquer à la suite d'allégations selon lesquelles il a obtenu de juteux contrats de consultant du gouvernement du Canada grâce à des rapports inappropriés avec un député. J'arrive avec mon avocat et je demande les protections habituelles concernant la tenue d'un procès juste, si je dois comparaître. Supposons qu'on me dise que ces protections ne s'appliquent pas. Je fais alors appel aux tribunaux, qui me disent: «Vous ne pouvez pas empêcher qu'on vous convoque et vous ne pouvez pas refuser de répondre aux questions. Mais vous pouvez insister pour que certaines des garanties fondamentales énoncées à l'article 7 de la Charte soient respectées pendant le procès». C'est la position que je présente dans l'article joint à mon mémoire, à l'annexe B.

Je ne vous énumérerai pas les arguments sur lesquels je fonde ces conclusions. Je souligne cependant au paragraphe 12 qu'une affirmation similaire se retrouve aussi dans le traité de Joseph Maingot. Je vais vous résumer les quatre principaux éléments qui nous ont permis, à moi et à certains autres, d'en arriver à cette conclusion.

Le premier, c'est le simple bon sens. Nous savons que dans l'arrêt *Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, rendu en 1993, la Cour suprême a confirmé la constitutionnalité du privilège des deux chambres du Parlement. En vertu de l'article 52.1 de la Loi constitutionnelle de 1982, ce privilège fait partie de la loi suprême du Canada et il prime toutes les mesures législatives de moindre importance.

We also know that the Charter, as part of the same Constitution, has the same status. Thus, we have an immovable object in the form of parliamentary privilege and an irresistible force in the form of the Charter. What happens when they meet? Neither will yield. Each is as potent as the other. Mutual accommodation is logically required. Something must give on both sides. The logical argument is the first argument.

I find support in case law for that position. It is not overwhelming support, I must admit, but there is support in case law.

Madam Justice McLachlin, now the Chief Justice of Canada, wrote the reasons for judgment in the *Nova Scotia Speaker* case for the majority. In the *Harvey* case, three years later, she made a statement that seems to express that which I have been trying to say. I will read you a brief paragraph. This paragraph is at page 7, paragraph 16 of my paper. Madam Justice McLaughlin said in *Harvey*:

Because parliamentary privilege enjoys constitutional status it is not 'subject to' the *Charter*, as are ordinary laws. Both parliamentary privilege and the *Charter* constitute essential parts of the Constitution of Canada. Neither prevails over the other. While parliamentary privilege and immunity from improper judicial interference in parliamentary processes must be maintained, so must the fundamental democratic guarantees of the *Charter*. Where apparent conflicts between different constitutional principles arise, the proper approach is not to resolve the conflict by subordinating one principle to the other, but rather to attempt to reconcile them.

The paper goes on with some more quotations from the same case that elaborate on that point. I acknowledge that the passage can be read a different way. I am putting a particular interpretation on it. The paper sets out that there is another way of reading it. However, I believe my interpretation is correct.

My interpretation is consistent with logic, and it is consistent with recent litigation, particularly the *Vaid* case, with which honourable senators will be familiar and perhaps not totally happy. I understand the *Vaid* decision is under appeal. It will be a while before we get a final fix on that. My prediction — and they are often wrong — is that *Vaid* will be fundamentally upheld by the Supreme Court of Canada.

The third factor that leads me to my conclusion about the relationship between the Charter and parliamentary privilege is analogy to other forms of governmental privilege.

This takes me briefly to the cockroach piece. The cockroach piece is an historical exercise that tries to show that parliamentary privilege arises from the same historical origins as the Royal Prerogative on the executive side and contempt of court powers on the judicial side. The Supreme Court of Canada has ruled clearly with respect to the judiciary and with respect to the Royal Prerogative that the Charter applies in the way in which I have

Nous savons aussi que la Charte, qui est elle aussi un élément de la Constitution, a le même statut. Par conséquent, nous avons un objet immuable — le privilège parlementaire — et une force irrésistible — la Charte. Que se passe-t-il quand les deux se rencontrent? Ni l'un ni l'autre ne cède. Chacun est aussi puissant que l'autre. Logiquement, il faut donc des concessions mutuelles. Il faut céder quelque chose des deux côtés. Le premier argument est donc l'argument logique.

J'ai trouvé de la jurisprudence à l'appui de cette position. Il n'y en a pas énormément, je dois dire, mais il y en a.

C'est madame la juge McLachlin, qui est aujourd'hui juge en chef du Canada, qui a rédigé les motifs de jugement au nom de la majorité dans l'arrêt relatif au Président de l'Assemblée législative de Nouvelle-Écosse. Dans l'arrêt *Harvey*, trois ans plus tard, elle a fait une déclaration qui semble exprimer ce que j'essaie de vous dire. Je vais vous en lire un court paragraphe, qui se trouve à la page 7 de mon mémoire, au paragraphe 16. Madame la juge McLaughlin dit dans *Harvey*:

Vu que le privilège parlementaire jouit d'un statut constitutionnel, il n'est pas «assujéti» à la Charte, comme le sont les lois ordinaires. Le privilège parlementaire et la Charte constituent tous deux des parties essentielles de la Constitution du Canada. Ils ne l'emportent pas l'un sur l'autre. De même qu'il faut maintenir le privilège parlementaire et l'immunité contre l'intervention inappropriée des tribunaux dans le processus parlementaire, il faut aussi maintenir les garanties démocratiques fondamentales de la Charte. Lorsque surgissent des conflits apparents entre différents principes constitutionnels, il convient non pas de résoudre ces conflits en subordonnant un principe à l'autre, mais plutôt d'essayer de les concilier.

Mon mémoire contient également d'autres citations tirées du même arrêt, qui confirment cet argument. Je reconnais que ce passage peut se lire différemment. Je l'interprète à ma manière. Je précise d'ailleurs dans mon mémoire qu'il peut se lire autrement. Mais je pense que mon interprétation est la bonne.

Mon interprétation est conforme à la logique, et également aux décisions rendues récemment, en particulier dans l'affaire *Vaid*, que les honorables sénateurs connaissent sûrement et qui ne les satisfait peut-être pas pleinement. D'ailleurs, si je ne me trompe pas, cette décision a été portée en appel. Je prévois cependant — mais il m'arrive souvent de me tromper — que l'arrêt *Vaid* sera essentiellement maintenu par la Cour suprême du Canada.

Le troisième facteur qui m'a amené à ma conclusion sur le rapport entre la Charte et le privilège parlementaire, c'est l'analogie avec les autres formes de privilège parlementaire.

Ce qui m'amène à vous parler brièvement de cette histoire de coquerelle. Il s'agissait d'un exercice dans lequel j'ai cherché à démontrer, dans une perspective historique, que le privilège parlementaire a les mêmes origines que la prérogative royale, du côté exécutif, et que les pouvoirs relatifs à l'outrage aux tribunaux, du côté judiciaire. La Cour suprême du Canada a établi clairement, en ce qui a trait aux pouvoirs judiciaires et à la



stated. My conclusion is that historical and logical consistency would lead you to the same result in the case of parliamentary privilege.

The rule of law is the final principle that takes me to the position that I have expressed. By the way, there is a terrible typo in paragraph 22 where it reads: "Probably the most unwritten fundamental constitutional principle of all is the rule of law." It should read: "Probably the most fundamental unwritten principle is the rule of law." At any rate, it is fundamental in my submission.

Paragraph 24 on page 11 basically states the position that, by reason of the rule of law, everything is within the embrace of law. I quote some sources in support of that position in paragraph 24. One quote is from a well-known British scholar, Dr. D.M. Walker. Other quotes are from the Supreme Court of Canada. I will read the final one from the *Manitoba Language Reference*, in which the rule of law was clearly established by the Supreme Court. It states: "...the law is supreme over officials of the government as well as private individuals, and thereby preclusive of the influence of arbitrary power."

For those reasons, I conclude that the Charter has a role to play with respect to the exercise — though not existence — of parliamentary privileges. I conclude that part of the paper with a passage from the constitutional lawyer's bible, Professor Hogg's book on the Constitution of Canada, in which he says, among other things, that "...it is surely unacceptable that every exercise of parliamentary-privilege powers by a legislative assembly should be exempt from Charter review."

The second question I was supposed to address was: Would it make any difference if these powers were not embedded in statute — if they were simply part of the parliamentary common law, if you like, or some other informal source of authority? My answer is, no. It seems to me, from the authorities, that there is clearly a constitutional status to parliamentary privilege, whether it is based in statute or whether it derives from common law. From the perspective of constitutional status, it seems to me that the answer to the question is easy: It does not really matter.

However, that takes me to a brief addendum to the presentation that I have put before you, on two points. First, as yet, I have not addressed the code of conduct, explicitly, but I will do that. Second, I want to say one or two things about the reasonable limits provision found in section 1 of the Charter.

Vis-à-vis the code of conduct, the difficulty that I faced, when I looked at this document and tried to see where it fits in with what I have been talking about, is the vagueness of its current status. If it were embodied in the rules of the Houses of Parliament, as I believe Senator Carstairs suggested in her initial presentation to this committee, I have no doubt that it would have the constitutional status that I have been talking about. Clearly, if it were statutory — incorporated by reference into the legislation, which it is not at the moment — it would have the constitutional

prérogative royale, que la Charte s'applique de la façon que j'ai déjà mentionnée. Ma conclusion, c'est que pour des raisons de cohérence historique et de logique, le résultat est nécessairement le même dans le cas du privilège parlementaire.

La primauté du droit est le dernier principe sur lequel repose la position que j'ai exprimée. Soit dit en passant, il y a une terrible faute de frappe au paragraphe 22, où on peut lire que la primauté du droit est probablement le principe constitutionnel fondamental le plus tacite, alors qu'il faudrait lire que c'est probablement le principe constitutionnel tacite le plus fondamental. Il est à tout le moins fondamental à mon point de vue.

Au paragraphe 24, à la page 11, j'affirme essentiellement que, en raison de la primauté du droit, tout relève du droit. Je cite certaines sources à l'appui de cette position énoncée au paragraphe 24, en particulier un spécialiste britannique bien connu, M. D.M. Walker, ainsi que la Cour suprême du Canada. Je vais vous lire la dernière citation, qui est tirée du *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba* et dans laquelle la Cour suprême établit clairement la primauté du droit. Voici ce qu'elle dit: «[...] le droit est au-dessus des autorités gouvernementales aussi bien que du simple citoyen et exclut, par conséquent, l'influence de l'arbitraire».

Pour ces raisons, je conclus que la Charte a un rôle à jouer dans l'exercice — mais pas dans l'existence — du privilège parlementaire. Je conclus cette partie de mon document par un extrait de la bible de l'avocat constitutionnaliste, l'ouvrage du professeur Hogg sur la Constitution du Canada, dans lequel il dit notamment qu'il est certainement inacceptable que l'exercice des pouvoirs relatifs au privilège parlementaire par une assemblée législative soit soustrait entièrement à l'application de la Charte.

L'autre question sur laquelle je devais me pencher était la suivante: la situation serait-elle différente si ces pouvoirs n'étaient pas consacrés par la loi, s'ils faisaient tout simplement partie de la coutume parlementaire, si vous voulez, ou d'une autre source d'autorité officielle? Ma réponse est «non». Il me semble, d'après les sources que j'ai consultées, que le privilège parlementaire a très nettement un statut constitutionnel, qu'il soit fondé sur une loi ou dérivé de la common law. Compte tenu de ce statut constitutionnel, il me paraît facile de répondre à la question: cela n'a pas vraiment d'importance.

Cela m'amène cependant au bref ajout que je voudrais faire au mémoire que vous avez sous les yeux, sur deux points. Premièrement, je n'ai pas encore parlé explicitement du code de conduite, mais je vais le faire. Deuxièmement, je voudrais vous dire une ou deux choses sur la disposition relative aux limites raisonnables, à l'article 1 de la Charte.

Au sujet du code de conduite, la difficulté que j'ai eue quand j'ai examiné ce document pour essayer de voir comment s'y situent les éléments dont je vous ai parlé, c'est que son statut actuel est très vague. Si ce code était inscrit dans les règlements des deux chambres du Parlement, comme le proposait le sénateur Carstairs, je pense, dans son exposé initial devant votre comité, je suis convaincu qu'il aurait le statut constitutionnel dont je vous ai parlé. Il est clair que, s'il avait force de loi — s'il était inclus par référence dans la législation, ce qui n'est pas le cas



status we are talking about. However, if it remains some kind of vague set of guidelines floating through the air — guidelines to assist the ethics commissioner or guidelines whipped up by the Prime Minister — that is not tied down to the rules or to statute, then it is my opinion that it would not have constitutional status. That is the one question.

Then I turned to section 1 of the Charter, as my final point. The mere fact that the Charter applies to the exercise of parliamentary privilege does not necessarily mean, in a given case, that the Charter will trump parliamentary privilege. As you know, section 1 of the Charter permits reasonable limits in a free and democratic society. It may well be that the restrictions placed on rights by an ethics commissioner in holding an investigation may well be a reasonable limit and may be found by the courts to be a reasonable limit in a free and democratic society.

However, section 1 of the Charter states that to be a reasonable limit, the norm in question must be prescribed by law. If the code of conduct is floating in the air and is not tied down to the rules or to a statute then, in my view, it has not been prescribed by law. Therefore, a Charter argument may have greater success than it would if the code of conduct were tied down to a rule or a statute.

**The Chairman:** Thank you, Professor Gibson.

**Senator Stratton:** I have a brief question on a point of order. Did the steering committee approve the start of this meeting at 8:30?

**The Chairman:** Yes, I think we did.

**Senator Stratton:** Did the whips?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Stratton:** Did the steering committee approve a second meeting today at 10:45?

**The Chairman:** Yes, we did.

**Senator Stratton:** Did the whips?

**The Chairman:** As far as I know, we did approve that schedule. In that case, I apologize for any confusion but it was a continuance of the same meeting. However, because we could not begin the meeting in the room where video-conferencing is available, we will adjourn to move there for 10:45.

**Senator Stratton:** I appreciate that but I continue to reinforce, time after time after time, that there is a shortness of availability of personnel to staff committee meetings. I would appreciate very much if we could adhere to the appropriate hours for meetings as agreed to earlier by the leadership on both sides.

**The Chairman:** I congratulate you on having four people out this morning.

actuellement —, il aurait le statut constitutionnel que nous avons évoqué. Cependant, s'il demeure simplement une vague série de lignes directrices flottant dans les airs — qu'il s'agisse de lignes directrices visant à aider le commissaire à l'éthique ou de lignes directrices pondues par le premier ministre — et s'il n'est pas lié aux règlements ou à une loi, il n'aura pas de statut constitutionnel, à mon avis. Voilà pour la première question.

Je me suis ensuite tourné, pour finir, vers l'article 1 de la Charte. Le simple fait que la Charte s'applique à l'exercice du privilège parlementaire ne signifie pas nécessairement qu'elle doit éclipser ce privilège. Comme vous le savez, l'article 1 de la Charte prévoit l'application de limites raisonnables dans une société libre et démocratique. Il est bien possible que les restrictions imposées relativement aux droits par un commissaire à l'éthique qui tiendrait une enquête constitueraient des limites raisonnables et seraient considérées comme telles par les tribunaux, dans le contexte d'une société libre et démocratique.

Cependant, l'article 1 de la Charte stipule que, pour que ces limites soient raisonnables, la norme en question doit être prescrite par une loi. Si le code de conduite est vague, s'il n'est relié ni aux règlements ni à une loi, on ne peut pas dire à mon avis qu'il a été prescrit par la loi. Par conséquent, une contestation en vertu de la Charte aurait alors de plus grandes chances de succès que si le code de conduite était rattaché aux règlements ou à une loi.

**La présidente:** Merci, monsieur Gibson.

**Le sénateur Stratton:** J'invoque le Règlement pour poser une petite question. Le comité de direction a-t-il approuvé le début de la séance à 8 h 30?

**La présidente:** Je pense que oui.

**Le sénateur Stratton:** Et les whips?

**La présidente:** Oui.

**Le sénateur Stratton:** Et le comité a-t-il approuvé la tenue d'une deuxième séance aujourd'hui à 10 h 45?

**La présidente:** Oui.

**Le sénateur Stratton:** Les whips aussi?

**La présidente:** À ce que je sache, nous avons approuvé cet horaire. Je m'excuse s'il y a eu confusion, mais c'est la même séance qui se poursuit. Cependant, comme nous ne pouvions pas commencer la séance dans la salle où il y a des installations de vidéoconférence, nous allons lever la séance de manière à pouvoir nous y rendre pour 10 h 45.

**Le sénateur Stratton:** Je comprends, mais je persiste à dire — et j'insiste sur ce point à chaque séance — qu'il n'y a pas assez de personnel disponible pour assister aux séances de comité. J'apprécierais beaucoup que nous puissions nous en tenir aux heures prévues pour les séances, telles que convenues par les autorités des deux côtés.

**La présidente:** Je vous félicite d'avoir réuni quatre personnes ce matin.

**Senator Rompkey:** Mr. Smith, would you review your position in light of the fact that we are living in a post-Watergate society and that that fuels the attitudes of the public? I think that, perhaps, we are going through an evolution in public thinking in that attitudes towards ethics and accountability are changing with the times just as attitudes are changing towards mental illness, capital punishment or any other issue. As parliamentarians, we have to be cognizant of those changing attitudes and react to them in some way. After all, we are public servants, whether we are elected or appointed. The argument has been made that those of us who are appointed have to show accountability more so because we are not elected. Parliamentarians cannot ignore the attitudes of society, no matter how they are crafted or influenced or have evolved. The fact is that they exist and they have evolved and we have to be cognizant of that and somehow react to it. Would you comment on whether there is not truly a problem and that we could carry on as we have with the existing rules, although it seems to me that they need revision if we were to go by them in 2003?

**Mr. Smith:** I suppose my remarks may not be as focused as they ought to be but I did not have to make the decision that senators have had to make. In what I read and now understand, I do not see a pressing need for this. What you say is true and, in a sense, I try to have my cake and eat it too by saying that I understand what the public says because the polls tell us that. One thing that peaks my suspicion or caution is in the work that we have done in respect of officers of Parliament.

Increasingly, officers of Parliament are assuming an authority in the system of Parliament that I do not think was ever fully appreciated at the beginning. I do not quite understand the theory that sustains it. That being said, you are quite right, I think there is wide public support for some form of ethics regime.

If that is the case, you have to decide what that will be, if there is going to be one or a multiple number of commissioners. I suggest three, but you can make an argument for four or two, I suppose. It seems to me that three, to the degree I understand the nature of how this would unfold, would be the reasonable number.

**Senator Joyal:** I want to pay my respects to our two expert witnesses. One came with a long document, 12 pages plus three appendices. We were given the document this morning — not because the witness did not prepare his documents ahead of time — and we are now so rushed that we have time to ask only one question since we must adjourn at 9:30 a.m. This is not, in my humble opinion, a senatorial way of working with experts who have travelled from Saskatchewan and Alberta to assist us this morning. I take exception to this way of proceeding.

**Le sénateur Rompkey:** Monsieur Smith, pourriez-vous nous expliquer votre position à la lumière du fait que nous vivons dans une société post-Watergate et que cela alimente les attitudes du grand public? Je pense que nous assistons à une évolution de l'opinion publique, en ce sens que les attitudes au sujet de l'éthique et de la reddition de comptes changent avec le temps tout comme les attitudes au sujet de la maladie mentale, de la peine capitale et d'une foule d'autres questions. En tant que parlementaires, nous devons être conscients de ces changements d'attitudes et y réagir d'une manière ou d'une autre. Nous sommes là pour servir la population, après tout, que nous soyons élus ou nommés. On a déjà dit que ceux d'entre nous qui sont nommés doivent rendre des comptes encore plus que les autres parce que nous ne sommes pas élus. Les parlementaires ne peuvent pas mettre de côté les attitudes de la société, peu importe comment elles sont façonnées, comment elles sont influencées ou comment elles ont évolué. Le fait est qu'elles existent et qu'elles ont évolué, et que nous devons en avoir conscience et y réagir. Pouvez-vous nous dire s'il y a vraiment un problème, à votre avis, ou si nous pourrions garder les règles existantes, même s'il me semble que nous devrions les réviser si nous voulons continuer à les appliquer en 2003?

**M. Smith:** Je suppose que mes remarques ne seront peut-être pas aussi ciblées qu'elles devraient l'être, mais je n'ai pas eu à prendre la décision que les sénateurs ont dû prendre. D'après ce que je lis et ce que je comprends, pour le moment, je ne crois pas qu'il y ait un besoin urgent à cet égard. Ce que vous dites est vrai et, en un sens, j'essaie d'avoir à la fois le beurre et l'argent du beurre en disant que je comprends ce que dit la population parce que c'est ce que nous disent les sondages. Un des éléments qui éveillent des doutes, ou qui me poussent à la prudence, c'est le travail que nous avons fait au sujet des hauts fonctionnaires du Parlement.

De plus en plus, ces hauts fonctionnaires du Parlement assument dans le système parlementaire des pouvoirs qui n'ont jamais été vraiment prévus au départ. Je ne comprends pas très bien la théorie qui les soutient. Cela dit, vous avez tout à fait raison de dire que la population appuie fortement l'application d'un régime d'éthique sous une forme ou sous une autre.

Si tel est le cas, vous devrez déterminer ce que sera ce régime, et s'il y aura un seul commissaire ou plusieurs. Je suggère qu'il y en ait trois, mais vous pourriez tout aussi bien soutenir qu'il devrait y en avoir deux ou quatre, je suppose. Il me semble que trois, si je comprends bien comment les choses se passeraient, serait un nombre raisonnable.

**Le sénateur Joyal:** Je tiens à féliciter nos deux témoins experts. L'un d'eux est arrivé avec un long document de 12 pages, suivi de trois annexes. On nous a remis ce document ce matin — pas parce que le témoin ne l'avait pas préparé à l'avance — et nous sommes tellement bousculés en ce moment que nous n'avons pas le temps de poser plus qu'une question puisque nous devons lever la séance à 9 h 30. Ce n'est pas ainsi, à mon humble avis, que le Sénat devrait travailler avec des experts qui sont venus de la Saskatchewan et de l'Alberta pour nous aider ce matin. Je trouve cette façon de procéder tout à fait déplorable.



**The Chairman:** Thank you very much, Senator Joyal. Unfortunately, we have only 17 minutes before we conclude this part of our meeting. I recall that last time I was given a hard time because those senators who were asking questions at the end were cut off. I will give everyone an equal opportunity to ask questions and, if time permits, you can come back on a second round. Senator Joyal, one question please.

**Senator Joyal:** I will have one question and make an opening comment. I resent being steamrolled on this, because we have experts before us and we should have time to go through their documentation. They have referred to cases and we need time to read them. We are not a flock of sheep that need to be pushed out of the barn. That is not how I interpreted my status as a senator.

That being said, I would like to ask a question of Professor Smith. The second recommendation of the Milliken-Oliver report was that the rules of the Senate and those of the House of Commons be amended to provide that the ethics commissioner be appointed, after consultation with the leaders of the respective parties, through the speaker of each House. That seems to me to recognize the institutional principle of separation and autonomy of each legislative chamber to be able to accomplish its constitutional duty which, in the case of the Senate, is to study and scrutinize bills and to give its own advice and consent to the Crown before legislation is amended.

Would it not be better to implement that recommendation of the Milliken-Oliver report than take the approach of the model proposed by the government, that is, one commissioner appointed by the Governor in Council for both Houses of Parliament?

**Mr. Smith:** My view is that, yes, what you suggested at the beginning would be better for the reasons you suggested. It would recognize the equality and autonomy of each chamber. The government proposal is subject to a criticism that it does not do this. In addition, there is the business of the length of the appointment, which, again, seems to not give the Senate its due recognition as an autonomous institution.

**Senator Grafstein:** I share Senator Joyal's concern. Both witnesses have raised very interesting and important issues about the supremacy of Parliament, and with respect to the separation of powers between the courts and so on. I hope that, if we run out of time today, we will have an opportunity to come back to these witnesses by video conference calls, so that we can explore some very cogent arguments in their briefs.

I would start by saying that I fundamentally disagree with Mr. Gibson's position that Royal Prerogative and privilege should be treated separately. Frankly, they have different

**La présidente:** Merci beaucoup, sénateur Joyal. Il ne nous reste malheureusement que 17 minutes avant de conclure cette partie de notre séance. J'ai été critiquée, la dernière fois, parce que j'ai dû couper court aux questions des sénateurs qui devaient passer en dernier. Je veux donner à tout le monde des chances égales de poser des questions et, si le temps le permet, vous pourrez revenir pour une deuxième ronde. Sénateur Joyal, une question, s'il vous plaît.

**Le sénateur Joyal:** Je vais poser ma question, mais je voudrais d'abord faire un commentaire. Je n'aime pas me faire bousculer de cette façon parce que nous avons des experts avec nous et que nous devrions avoir le temps de parcourir leur documentation. Ils ont cité des arrêts, et nous devons avoir le temps de les lire. Nous ne sommes pas un troupeau de moutons qu'il faut pousser en dehors de la bergerie. Ce n'est pas ainsi que je conçois mon statut de sénateur.

Cela dit, je voudrais poser une question à M. Smith. La deuxième recommandation du rapport Milliken-Oliver portait sur la modification des règlements du Sénat et de la Chambre des communes afin de prévoir la nomination du commissaire à l'éthique, après consultation des chefs des partis respectifs, par l'intermédiaire du président de chaque chambre. Cette recommandation me semble reconnaître le principe institutionnel de la séparation et de l'autonomie des deux chambres législatives afin de leur permettre d'accomplir les fonctions que leur confie la Constitution, c'est-à-dire, dans le cas du Sénat, d'étudier les projets de loi et de donner ensuite son avis et son consentement à la Couronne avant que les lois soient modifiées.

Ne serait-il pas préférable de mettre en oeuvre cette recommandation du rapport Milliken-Oliver plutôt que d'adopter le modèle proposé par le gouvernement, à savoir la nomination d'un commissaire par le gouverneur en conseil pour les deux chambres du Parlement?

**M. Smith:** Je suis d'avis qu'en effet, il serait préférable de procéder comme vous l'avez suggéré au début, pour les raisons que vous avez mentionnées. Cela permettrait de reconnaître l'égalité et l'autonomie de chacune des chambres. La proposition du gouvernement est critiquée parce qu'elle ne le fait pas. En outre, il y a la question de la durée de la nomination, ce qui ne semble pas, encore une fois, reconnaître pleinement que le Sénat constitue une institution autonome.

**Le sénateur Grafstein:** Je partage les préoccupations du sénateur Joyal. Les deux témoins ont soulevé des questions très intéressantes et très importantes sur la suprématie du Parlement, sur la séparation des pouvoirs entre les tribunaux et les autres secteurs, et ainsi de suite. J'espère que, si nous manquons de temps aujourd'hui, nous pourrions rencontrer de nouveau ces témoins par vidéoconférence afin de pouvoir approfondir certains arguments très convaincants contenus dans leurs mémoires.

Je voudrais commencer par dire que je rejette fondamentalement la position de M. Gibson au sujet du fait que la prérogative royale et le privilège devraient être traités



origins, they come from different places and, in effect, the privileges were to be a check on the Royal Prerogative.

Having said that, you raised a most interesting prospect here about the rule of law. I do not disagree with the rule of law, but there is more than one rule of law. You seem to have neglected in your paper the law of Parliament, *lex parliamenti*. There is no reference to that. There is reference to the common law, but not to the law of Parliament. Why is there that absence? If we are to deal with privilege, and privilege is rooted essentially in Parliament — Parliament has its own rules and its own laws and its own conventions — why is there no reference in your paper to *lex parliamenti* and only reference the common law?

**Mr. Gibson:** Senator, that was simply the way in which I expressed myself. When I referred to the common law in a general sense, I was referring to the law of Parliament in the sense that you are referring to it.

**Senator Grafstein:** On a supplementary question, you will accept the fact that when the courts talk about the rule of law — and they are very careful to maintain the separation between Parliament and parliamentary rights and, in effect, the Charter — that the rule of law can be reconciled between the rules of Parliament and the rules emanating from the common law. It is perfectly valid, is it not?

**Mr. Gibson:** The position I tried to put is, indeed, that they are reconcilable, but only with some give on either side. The *lex parliamenti* is a fundamental law of the Constitution; so is the Charter a fundamental law of the Constitution. The rule of law is a third fundamental law of the Constitution. The rule of law does not supervene — nothing supervenes — these are all equal imperatives. When you have a number of equal imperatives in competition, my point is that there has to be some accommodation.

I cannot give you a magic formula for exactly how everything is to be accommodated. However, the general principle that I am suggesting arises from the cases and from the authorities and it is that, in the case of the dispute between the Charter and the laws of Parliament, the Charter cannot displace the laws of Parliament and the laws of Parliament cannot displace the Charter. Therefore, the accommodation that seems to me to work and to fit with the authorities, is that the Charter is there to regulate the ways in which the laws of Parliament are exercised.

**The Chairman:** I will not stop you on an interchange like this if it is along the same line, Senator Grafstein.

**Senator Grafstein:** I feel constrained about my other colleagues having an opportunity, but I will pursue this.

Therefore, I guess we may be in violent “agreement” that, while the Charter is an organizing and fundamental thrust, if you have the common law on the one hand and the common law of Parliament on the other hand, and one operates under the rule of

séparément. Bien franchement, ils ont des origines différentes, ils émanent d'endroits différents et, en fait, le privilège devait faire contrepoids à la prérogative royale.

Cela dit, vous avez soulevé une idée très intéressante au sujet de la primauté du droit. Je reconnais la primauté du droit, mais il y a plus qu'une sorte de droit. Vous semblez avoir négligé dans votre mémoire le droit parlementaire, la *lex parliamenti*. Vous n'y faites aucune allusion. Vous citez la common law, mais pas le droit parlementaire. Pourquoi cette absence? Si nous devons nous pencher sur le privilège, et puisque le privilège est enraciné essentiellement dans le fonctionnement du Parlement — le Parlement ayant ses propres règles, ses propres lois et ses propres conventions —, pourquoi parlez-vous seulement de la common law dans votre mémoire, et pas de la *lex parliamenti*?

**M. Gibson:** Sénateur, c'est simplement dû à la façon dont je me suis exprimé. Quand j'ai fait allusion à la common law, dans son sens général, je voulais parler aussi du droit parlementaire tel que vous l'entendez.

**Le sénateur Grafstein:** Je voudrais poser une question complémentaire. Êtes-vous prêt à reconnaître que, quand les tribunaux parlent de la primauté du droit — et ils prennent bien soin de maintenir la séparation entre le Parlement et les droits parlementaires, d'une part, et la Charte, d'autre part —, il est possible de concilier à cet égard les règles du Parlement et les règles émanant de la common law. C'est parfaitement valable, n'est-ce pas?

**M. Gibson:** La position que j'ai essayé d'exposer, c'est que les deux sont effectivement conciliables, mais seulement s'il y a certaines concessions des deux côtés. La *lex parliamenti* est un élément fondamental de la Constitution, tout comme la Charte et la primauté du droit. Ce troisième élément — la primauté du droit — n'a pas préséance. Il n'y a rien qui a préséance; ce sont trois impératifs d'égale importance. Quand il y a un certain nombre d'impératifs d'égale importance en concurrence, ce que je dis, c'est qu'il doit y avoir des concessions.

Je ne peux pas vous donner de formule magique sur la forme que doivent prendre ces concessions. Cependant, le principe général que je propose découle des arrêts et de la jurisprudence, et ce principe, c'est qu'en cas de conflit entre la Charte et les règles du Parlement, la Charte ne peut pas supplanter les règles du Parlement et les règles du Parlement ne peuvent pas supplanter la Charte. Par conséquent, la concession qui me semble la plus appropriée compte tenu de la jurisprudence, c'est que la Charte est là pour régler la façon dont s'exercent les règles du Parlement.

**La présidente:** Je n'interromprai pas un échange aussi intéressant si vous poursuivez dans la même veine, sénateur Grafstein.

**Le sénateur Grafstein:** J'hésite un peu parce que je voudrais bien laisser une chance à mes autres collègues, mais j'aimerais bien continuer.

Par conséquent, je suppose que nous sommes violemment «d'accord» pour dire que, bien que la Charte fournisse une impulsion organisatrice et fondamentale, s'il y a la common law d'un côté et la coutume parlementaire de l'autre, et si la première

law and the other rules under the rule of law, that may be adequate to satisfy the reconciliation of the Charter. That would be the case if, in fact, there are visible rules and due process and fairness and the fundamental common law principles. The proposal that is made here by some is that, if you have a rules-based code as opposed to a statute-based code, that would satisfy the rule of law if the rules are transparent and fair — different, but fair.

**Mr. Gibson:** Senator, the only thing that logic drives us to is the fact that there needs to be a reconciliation. What form that reconciliation is to take will clearly be a matter of debate. Logically speaking, the approach that you have suggested for reconciling them is possible. The approach that I have suggested, however, is much more consistent with the authorities that I put before you in my brief.

**Senator Grafstein:** Some of us believe that Parliament is supreme; others believe that the courts are supreme. Maybe that is where we have a dividing line in terms of our approach to this specific matter.

**Mr. Gibson:** I do not accept that dichotomy, senator. The fact of the matter is that parliamentary supremacy is another one of those principles that has to be accommodated. The courts are supreme only within their realm of jurisdiction. I do not accept the dichotomy that it is one or the other. It must be both, in my view.

**The Chairman:** I do not think anyone here believes that the courts are supreme.

**Senator Hubley:** My question is for Professor Smith. You note that there is an entire ethics regime in various places. Would it be better to have it in one coherent place that would be intellectually consistent?

**Mr. Smith:** I am sorry. Do you mean my comments that you can find it in the *Rules of the Senate* and such?

**Senator Hubley:** Yes.

**Mr. Smith:** I can see there would be an argument for that. I am always suspicious and doubtful of simplicity. In the whole area of public business, there is a real danger of doing this, because it misleads rather than informs. I can understand that argument, but I am not sympathetic to it.

**Senator Smith:** I want to probe the same area. The quality of these presentations is excellent and they have been very helpful. We appreciate the time you have spent on them.

I will ask Mr. Gibson and then my perhaps distant cousin, if your Smiths came from Scotland, to comment on it as well.

I am trying to get at what the difference of opinion between the two of you is on this subtle point of judicial intrusions. I ask this question with an open mind, but I think Professor Smith was clear that he prefers not to go down that road, whereas Professor

fonctionne selon le principe de la primauté du droit et que l'autre prend ses décisions en fonction du principe de la primauté du droit, c'est peut-être suffisant pour concilier les deux sous le régime de la Charte. Ce serait le cas s'il y avait en fait des règles visibles et si on tenait compte de l'application régulière de la loi, de l'équité et des principes fondamentaux de la common law. Ce que certains prétendent, c'est que s'il y a un code fondé sur des règles plutôt que sur une loi, ce sera conforme au principe de la primauté du droit si ces règles sont transparentes et justes — différentes, mais justes.

**M. Gibson:** Sénateur, la seule conclusion à laquelle nous amène la logique, c'est qu'il faut concilier les divers éléments. Quant à savoir comme cela se fera, c'est clairement une question dont il faudra discuter. Logiquement, l'approche que vous avez suggérée pour concilier tout cela est possible. Mais l'approche que j'ai proposée est beaucoup plus conforme à la jurisprudence que j'ai présentée dans mon mémoire.

**Le sénateur Grafstein:** Il y en a parmi nous qui pensent que le Parlement est l'autorité suprême, et d'autres qui pensent que ce sont les tribunaux. C'est peut-être là que se trouve la ligne de démarcation en ce qui concerne notre approche vis-à-vis de cette question.

**M. Gibson:** Je n'accepte pas cette dichotomie, sénateur. La vérité, c'est que la suprématie parlementaire est un autre des principes sur lesquels il faudra faire des concessions. Les tribunaux ne détiennent l'autorité suprême que dans leur sphère de compétence. Je n'accepte pas la dichotomie selon laquelle c'est l'un ou l'autre. À mon avis, il faut avoir les deux.

**La présidente:** Je crois bien qu'il n'y a personne ici qui pense que les tribunaux détiennent l'autorité suprême.

**Le sénateur Hubley:** Ma question s'adresse à M. Smith. Vous dites qu'il y a un régime d'éthique complet à divers endroits. Serait-il préférable de concentrer cela dans un endroit logique, qui serait intellectuellement cohérent?

**M. Smith:** Je suis désolé. Vous voulez parler de mes commentaires au sujet du fait qu'il y a un régime de ce genre dans le *Règlement du Sénat*, par exemple?

**Le sénateur Hubley:** Oui.

**M. Smith:** Je comprends que ce serait défendable. Mais je me méfie toujours de la simplicité. Dans tout le domaine des affaires publiques, c'est très dangereux parce que cela sème la confusion plutôt que d'informer. Je comprends votre point de vue, mais je ne le partage pas.

**Le sénateur Smith:** Je voudrais approfondir la même question. La qualité de vos mémoires est excellente, et ils nous sont très utiles. Je vous remercie du temps que vous y avez consacré.

Je voudrais avoir l'avis de M. Gibson et ensuite de mon lointain cousin, peut-être, si vous appartenez à la famille des Smith qui viennent d'Écosse.

J'essaie de comprendre les divergences d'opinions entre vous deux sur la question subtile des intrusions judiciaires. Je pose la question l'esprit ouvert, mais je pense que M. Smith a indiqué clairement qu'il préférerait ne pas s'aventurer dans cette voie, tandis



Gibson was saying that, where there is a conflict, you might have a better chance of prevailing over a Charter argument if what you are doing has been prescribed by law.

Is that the gist of it? How would you describe your differences of opinion, which are legitimate differences of opinion, Professor Gibson? Then, I would ask Professor Smith to comment on how he would describe the differences of opinion.

**Mr. Gibson:** Senator Smith, I think that you have put my point quite well. If you want to have as much leeway in the courts as possible for the privileges of Parliament, it would help to have them rooted in something that could be called "prescribed by law." In my view, the rules of the houses would do that. I have some doubt that it would do that if it were left vague. That was my point.

As to the difference between my friend and myself, it may simply have to do with the fact that you are dealing with a lawyer and a non-lawyer. I would rather not say that I prefer this or I prefer that. It does not matter to me. I am getting on in years, so it will not affect me as an individual. What I am trying to help the committee with is what I think the courts will tell you or others who test these ideas. My prediction is that the courts will take the line between recognizing the existence but controlling the exercise, and allowing a reasonable limit to be effective but only if prescribed by law. The most I am doing, senator, is to try to describe how I think future legal disputes will end up.

**Mr. Smith:** Professor Gibson is quite right. I am not trained in the law, so that may be the explanation. I am a political scientist who has studied Parliament in this country and elsewhere. I have great respect for the courts and am in no way opposed to the Charter, but I lean towards Parliament's own autonomy to the degree possible. I do not see an argument for codifying these rules in a way that would be more apt to open them to judicial examination and place some limits on the autonomy of Parliament. It is a matter of disposition.

**Senator Smith:** I probably lean in the same direction. However, two weeks ago, a witness by the name of Ted Hughes, who is certainly trained in the law as a former Queen's Bench judge from Saskatchewan and who has been deputy Attorney-General and ethics commissioner in B.C., worked on the APEC inquiry and now works in the Northwest Territories, said that based on his practical experience and the B.C. Court of Appeal decision, it was not a real problem. It is rather intriguing that a very small jurisdiction like the Northwest Territories probably has one of the most scholarly ethics commissioners in this country. Do you have a reaction to that?

**Mr. Gibson:** I have no reaction to that, other than to note my great respect for Mr. Hughes. I do not see it as a problem.

que M. Gibson a dit que, s'il y avait un conflit, les chances de l'emporter en cas de contestation en vertu de la Charte étaient meilleures si les dispositions en cause étaient prescrites par la loi.

Est-ce que j'ai bien compris, en gros? Pourriez-vous me décrire vos divergences d'opinions, qui sont tout à fait légitimes monsieur Gibson? Ensuite, je demanderais à M. Smith de nous dire comment il décrirait ces divergences de son côté.

**M. Gibson:** Sénateur Smith, je pense que vous avez très bien résumé ma position. Si vous voulez avoir autant de marge de manoeuvre que possible pour défendre le privilège parlementaire devant les tribunaux, il serait préférable que celui-ci soit enraciné dans quelque chose qu'on pourrait qualifier de «prescrit par la loi». À mon avis, les règlements des deux chambres conviendraient. Je doute que ce serait possible si les règles restaient vagues. C'est ce que je voulais dire.

Quant aux divergences entre mon collègue et moi, elles résultent peut-être tout simplement du fait qu'un de nous deux est avocat et que l'autre ne l'est pas. J'aime mieux ne pas dire que je préfère ceci ou cela. Cela n'a pas d'importance à mon avis. Comme j'avance en âge, cela ne me touchera pas sur le plan personnel. J'essaie d'aider le comité en précisant ce que vont vous dire les tribunaux, à mon avis, et les autres en cas de contestation. Je prévois que les tribunaux vont adopter une position qui va se situer quelque part entre la reconnaissance de l'existence du privilège et le contrôle de son exercice et qui va prévoir des limites raisonnables, mais seulement si c'est prescrit par une loi. Tout ce que je fais, sénateur, c'est tenter de vous décrire comment j'envisage le règlement des litiges futurs devant les tribunaux.

**M. Smith:** M. Gibson a tout à fait raison. Je n'ai pas de formation juridique; c'est peut-être l'explication. Je suis un politologue qui a étudié le Parlement de notre pays et ceux d'ailleurs. J'ai le plus grand respect pour les tribunaux et je n'ai rien contre la Charte, mais je penche dans la mesure du possible vers l'autonomie du Parlement. Je ne vois pas pourquoi il faudrait codifier ces règles d'une manière qui les rendrait plus susceptibles à un examen judiciaire et qui imposerait des limites à l'autonomie du Parlement. C'est une question de point de vue.

**Le sénateur Smith:** J'aurais probablement tendance à pencher du même côté. Cependant, il y a deux semaines, un témoin appelé Ted Hughes — qui a certainement reçu une formation juridique puisqu'il a été juge à la Cour du Banc de la Reine en Saskatchewan, sous-procureur général et commissaire à l'éthique en Colombie-Britannique, puis membre de la commission d'enquête sur l'APEC avant d'occuper son poste actuel dans les Territoires du Nord-Ouest — nous a dit que, d'après son expérience pratique et la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, cela ne posait pas véritablement de problème. Il est assez intéressant qu'un tout petit gouvernement comme celui des Territoires du Nord-Ouest compte un des commissaires à l'éthique les plus savants au pays. Qu'en pensez-vous?

**M. Gibson:** Je n'en pense rien de particulier, à part le fait que j'ai beaucoup de respect pour M. Hughes. Je n'y vois aucun problème.



When I say that this code ought to be somehow rooted in the rules, that is not to deny that the traditional and unwritten principles of the Houses of Parliament are already prescribed by what I would call constitutional common law. Senator Grafstein might call it something else. You have something totally new here. This is not the traditional way in which Parliament has done it. It is a new formulation. It will be hard to describe that as part of the traditional laws of Parliament and therefore, if you want it to be prescribed, it would be safe to connect it to the rules.

**Senator Oliver:** I too wish to ask one question about the apparent dichotomy between the privileges of parliamentarians and the Canadian Charter of Rights and Freedoms. The 1997 code that was drafted and laid before both Houses of Parliament provided that it not become law by way of a statute, but by resolution of each house of Parliament.

If there were a code of conduct for members of the Senate and that code and a commissioner were adopted by a resolution of Parliament, wherein lies the necessity for the reconciliation that Mr. Gibson says is required between privilege and the Charter? Where is the need for that reconciliation if it is adopted by resolution of the house, and becomes a document of the house?

**Mr. Gibson:** I do not think that there would be a problem. It would be prescribed by law if it were done in that way.

I see a document called "Rules of Conduct" or "Code of Conduct," and no one knows where it lives. If it lives in a resolution, then it would be prescribed by law.

**Senator Oliver:** That is the point that Senator Joyal read to you. You both agreed that that would be an appropriate way to proceed.

**The Chairman:** Professor Gibson and Professor Smith, thank you for coming such a long way for such a very short period of time.

I would like to say to honourable senators that you all know how I try to bend over backwards to allow everyone to have full and unfettered access to the witnesses and the ability to question. Perhaps Senator Joyal knows that better than most. Unfortunately, we have a proscribed length of our meetings. We have a start time and a finish time, both of which are normally immutable. We have been unable to get any agreement to meet as long as we would like to meet on Mondays.

I am forced to allow everyone a little bit of time to question people and then cut them off. I apologize to you all, because I do not like to do so.

**Senator Stratton:** On a point of order. I have a suggestion: If we have one witness, as we are having with Senator Stewart now, an hour would seem to suffice. If you have two witnesses appearing at the same time, an hour is not sufficient.

**The Chairman:** That is obvious.

Quand je dis que ce code doit être enraciné dans les règlements d'une manière ou d'une autre, je ne nie pas le fait que les principes traditionnels non écrits qui régissent les chambres du Parlement sont déjà prescrits par ce que j'appellerais la coutume constitutionnelle, et que le sénateur Grafstein appelle peut-être autrement. C'est quelque chose d'entièrement nouveau. Ce n'est pas la façon de faire traditionnelle du Parlement. C'est une nouvelle formule. Il sera difficile de décrire cela dans le cadre des règles traditionnelles du Parlement et, par conséquent, si vous voulez que ce soit prescrit, il serait plus sûr de relier cela aux règlements.

**Le sénateur Oliver:** Je souhaite poser une question au sujet de la dichotomie apparente entre les privilèges des parlementaires et la Charte canadienne des droits et libertés. Le code de 1997, ébauché et déposé dans les deux Chambre du Parlement prévoyait son entrée en vigueur non pas au moyen d'une loi, mais bien plutôt d'une résolution de chacune des deux Chambres.

S'il y avait un code de déontologie pour les membres du Sénat et qu'une résolution du Parlement instituait ce code et un commissaire, d'où vient la conciliation nécessaire entre les privilèges et la Charte dont parle M. Gibson? Si le code est adopté au moyen d'une résolution de la Chambre et qu'il devient un document de la Chambre, d'où vient la nécessité de la conciliation?

**M. Gibson:** Je ne crois pas qu'il y aurait de problème. Si on procédait de cette manière, le code serait prescrit par la loi.

Je vois un document intitulé «Règles de déontologie» ou «Code de déontologie», et personne ne sait d'où il vient. S'il est inscrit dans une résolution, alors il est prescrit par la loi.

**Le sénateur Oliver:** C'est précisément le point que le sénateur Joyal a soulevé auprès de vous. Vous avez tous deux convenu que ce serait une façon convenable d'agir.

**La présidente:** Monsieur Gibson et monsieur Smith, merci d'être venus de si loin pour de si brefs instants.

Je tiens à dire aux honorables sénateurs qu'ils savent tous que je fais l'impossible pour permettre à chacun d'avoir accès aux témoins sans contrainte et de poser des questions à leur guise. Le sénateur Joyal le sait peut-être mieux que quiconque. Malheureusement, la durée de nos réunions est fixe. Il y a un début et une fin, tous deux normalement immuables. Nous n'avons pu nous entendre pour nous rencontrer aussi longtemps que nous le souhaiterions les lundis.

Je suis contrainte d'allouer un peu de temps à chacun pour poser des questions, puis de vous interrompre. Je m'en excuse auprès de vous tous parce qu'il ne me plaît pas de le faire.

**Le sénateur Stratton:** J'en appelle au Règlement. J'ai une suggestion: si nous avons un témoin, comme c'est le cas maintenant avec le sénateur Stewart, une heure semble suffire. Lorsque deux témoins comparaissent en même temps, une heure n'est pas suffisante.

**La présidente:** C'est évident.

**Senator Stratton:** Perhaps we could expand the length of questioning time within the meeting when we have two witnesses. We could have gone on for another half an hour.

**The Chairman:** You are quite right, Senator Stratton. Unfortunately, that would only have given us a half an hour with Senator Stewart, from whom we all want to hear.

**Senator Stratton:** We should have had only one witness.

**The Chairman:** Senator Stewart, welcome back to the Senate of Canada. We are delighted to have you with us again. Please proceed.

**Hon. John Stewart, Ph.D., As an individual:** Thank you very much, Madam Chairman.

Honourable senators, I worked through the material that I had received and consequently put together a series of paragraphs, and I numbered them so that references would be precise.

In my first three paragraphs, I make the point that it is my view that the proposal now before this committee is primarily designed to accommodate the needs of prime ministers and that the other material relative to the two Houses of Parliament is packed on; it is secondary.

Consistent with the fact that the ethics commissioner would be administering the prime minister's code, the commissioner is to be appointed by the Governor in Council. She or he is to be ranked as a deputy head of a government department. He or she is to receive the remuneration that is set by the executive government. He or she would hold office, and I quote, "during good behaviour, for a single term of five years."

I say such a commissioner would be probably quite suitable for the enforcement of the prime minister's code. After all, the prime minister is responsible for the conduct of his or her government. It is reasonable that a new prime minister would not want to endure for too long the ethics commissioner appointed by his or her predecessor, even though they might be of the same party.

What is to be the status of the code? Someone observed in the second report of the Special Joint Committee on a Code of Conduct, the report prepared under the leadership of the Honourable Senator Donald H. Oliver and Mr. Peter Milliken, MP, that the plan the government has put before you would change the rules of the two Houses by introducing a common code.

It is obvious that there ought to be rules. It is also obvious that there already are rules.

What is the status of the rules to be? Section 3 of the proposed code of conduct would have the Parliament of Canada state, and I quote, that it "...recognizes and declares that parliamentarians are expected..." to conduct themselves in certain ways. Moreover, this draft code is described as a schedule. That led me to believe that this would be appended to a bill that would be sent for Royal Assent.

**Le sénateur Stratton:** Peut-être pourrions-nous prolonger la période de questions de la réunion lorsque nous avons deux témoins. Nous aurions pu continuer pendant une demi-heure.

**La présidente:** Sénateur Stratton, vous avez tout à fait raison. Malheureusement, il ne nous aurait plus resté qu'une demi-heure à passer avec le sénateur Stewart, que nous voulons tous entendre.

**Le sénateur Stratton:** Dans ce cas, nous aurions dû n'accueillir qu'un seul témoin.

**La présidente:** Sénateur Stewart, bon retour au Sénat du Canada. Nous sommes ravis de vous compter de nouveau parmi nous. La parole est à vous.

**L'honorable John Stewart, Ph.D., à titre personnel:** Merci beaucoup, madame la présidente.

Honorables sénateurs, j'ai parcouru les documents qui me sont parvenus et j'ai, par la suite, préparé une série de paragraphes, que j'ai numérotés pour favoriser la précision des renvois.

Dans mes trois premiers paragraphes, j'indique que, à mon avis, la proposition à l'étude devant le comité a principalement pour but de répondre aux besoins des premiers ministres et que les autres considérations relatives aux deux Chambres du Parlement sont secondaires.

Étant donné qu'il aura pour tâche d'administrer le code du premier ministre, le commissaire à l'éthique doit être nommé par le gouverneur en conseil. Il occupera le rang d'administrateur général d'un ministère du gouvernement. Il touchera la rémunération fixée par le gouvernement exécutif. Il exerce ses fonctions «à titre inamovible pour un mandat unique de cinq ans».

À mon avis, un tel commissaire serait probablement tout à fait indiqué pour l'application du code du premier ministre. Après tout, le premier ministre assume la responsabilité de la conduite de son gouvernement. Il est raisonnable de penser qu'un nouveau premier ministre ne souhaite pas conserver trop longtemps le commissaire à l'éthique nommé par son prédécesseur, fût-il du même parti.

Quel doit être le statut du code? Dans le deuxième rapport du Comité mixte spécial sur un code de conduite, préparé sous la direction de l'honorable sénateur Donald H. Oliver et du député Peter Milliken, quelqu'un a fait observer que le plan que vous a proposé le gouvernement aurait pour effet de modifier le règlement des deux Chambres au moyen de l'introduction d'un code commun.

Il est évident qu'un règlement s'impose. Il est également évident qu'un règlement existe déjà.

Quel doit donc être le statut du règlement? En vertu de l'article 3 du code de déontologie proposé, le Parlement du Canada affirmerait, et je cite, qu'il «reconnait et déclare qu'on s'attend à ce que les parlementaires» se conduisent de telle et telle manière. De plus, on présente ce code provisoire sous forme d'annexe, ce qui m'amène à penser qu'il serait adjoint à un projet de loi sujet à une sanction royale.



However, that is not what the government is proposing. It is not proposing that the code be statutory. This was made clear by the Leader of the Government in the Senate when she stated, "The proposed code of conduct is being put forward as rules of Parliament rather than legislation, which is consistent with the approach that the Senate and the House of Commons are responsible for their own affairs." Those are the words of Senator Carstairs.

It is clear that the code is not to be an element in an act of Parliament.

It is interesting to look at the purpose of the proposed code of conduct. According to section 2 of the draft, the creation of the proposed code would achieve two main purposes. The first relates to the public. In a way it is a PR operation. The code would help to maintain and promote public confidence in the work done by parliamentarians and, thus, in our system of government. That concern was discussed with your two earlier witnesses. The second relates directly to parliamentarians. The code would give them, "greater certainty and guidance" in reconciling their private interests with their public duties and functions. It would also help by providing them with "an independent, non-partisan adviser" who would foster consensus about proper conduct. I stress the words "independent" and "non-partisan."

One Liberal prime minister would not endure very long the ethics commissioner appointed by a Liberal predecessor. Canadian Alliance, Progressive Conservative or members of the New Democratic Party will have to endure a commissioner appointed by a Liberal prime minister or any other arrangement the politics of the day might have brought forth.

I wish to emphasize the next point: Neither the Milliken-Oliver Report nor the draft code of conduct states that one of the purposes of the code would be to provide new or more effective prohibitions against private interest offences that are not now prevented by the existing laws, rules and orders. The implication that I draw is that such offences are not taking place or are rare.

Is the code of conduct required for the two purposes that are stated in it? First, there is public opinion. Is it true that any considerable part of the public believes that the private interests of ordinary senators and of ordinary members of the House of Commons — those who do not hold government offices — are frustrating the achievement of good laws, good policies and good administration? Do members of the public really believe that such members and senators frequently, or even occasionally, speak and vote to advance their own private interests? I doubt it. Indeed, the complaint is that ordinary members and senators, especially those who support the government of the day, show little or no independence. They are like trained seals: They follow the leader.

The major complaint that I hear — and I doubt that it is exclusive to my part of Canada — is about what are called "big interests" that have far too much influence on the executive

Ce n'est toutefois pas ce que le gouvernement propose. Il ne propose pas que le code ait force de loi. La leader du gouvernement au Sénat l'a clairement déclaré: «Le code d'éthique proposé est présenté comme un règlement à l'intention du Parlement plutôt que comme une mesure législative, ce qui est conforme à l'approche voulant que le Sénat et la Chambre des communes s'occupent individuellement de leurs propres affaires». C'est le sénateur Carstairs qui l'a dit.

C'est clair: on n'entend pas enchâsser le code dans une loi du Parlement.

Il est intéressant d'examiner l'objet du code de déontologie proposé. Selon l'article 2 du projet, l'adoption du code a deux objets principaux. Le premier a trait au public. D'une certaine façon, il s'agit d'une opération de relations publiques. Le code contribuera à préserver la confiance du public envers le travail des parlementaires et, par conséquent, envers notre système de gouvernement. Vous avez abordé cette question avec vos deux témoins précédents. Le deuxième objet concerne directement les parlementaires. Le code leur fournirait des «règles claires» sur la façon de concilier leurs intérêts personnels et leurs fonctions officielles. Il les aiderait également en mettant en place «un organe indépendant et impartial» favorisant l'émergence d'un consensus à propos d'un comportement jugé acceptable. J'insiste sur les mots «indépendant» et «impartial».

Un premier ministre libéral ne résisterait pas très longtemps au commissaire à l'éthique nommé par un prédécesseur libéral. L'Alliance canadienne, le Parti progressiste conservateur ou les députés du Nouveau parti démocratique devront composer avec un commissaire nommé par un premier ministre libéral ou tout autre accord institué par le parti politique au pouvoir.

J'insiste sur le point: ni le rapport Milliken-Oliver ni le projet de code de déontologie ne précisent que le document en question aurait pour but d'imposer des interdictions nouvelles ou plus efficaces pour des infractions liées à l'intérêt personnel non prévues par des lois, des règles et des ordonnances existantes. La conclusion que j'en tire, c'est que de telles infractions sont inexistantes ou encore rares.

Faut-il un code de déontologie pour les deux objets qui y sont prévus? Premièrement, il y a la question de l'opinion publique. Premièrement, il y a l'opinion publique. Est-il vrai qu'un nombre considérable de citoyens sont d'avis que les intérêts personnels de sénateurs ordinaires et de députés ordinaires de la Chambre des communes — et qui n'exercent pas de fonctions gouvernementales — nuisent à l'avènement de bonnes lois, de bonnes politiques et d'une bonne administration? Les citoyens croient-ils vraiment que de tels députés et sénateurs parlent et votent souvent ou même occasionnellement pour faire avancer leurs intérêts personnels? J'en doute. En fait, on se plaint plutôt du fait que les députés et les sénateurs ordinaires, en particulier ceux qui soutiennent le gouvernement au pouvoir, font preuve de peu d'indépendance, voire d'une indépendance inexistante. Ils sont comme des phoques apprivoisés: ils suivent le leader.

Ce que j'entends — et je doute que le phénomène soit l'apanage de la région du Canada où je vis —, c'est plutôt que ce qu'on appelle «les gros intérêts» exercent trop d'influence sur le



government. It is that such interests, by one means or another such as carefully cultivated friendships, campaign contributions, chumminess in clubs and on the greens, and the hiring of well-connected consultants, exert far too much influence on ministers, bureaucrats and boards, both in the making of policies and laws and in the making and application of regulations. Why bother about the local MP? She cannot do anything.

Accordingly, I suggest that the public relations purpose of this plan might be advanced far more effectively if more were done to convince the public that powerful interest groups are not influencing ministers and bureaucrats.

Second, the code of conduct is, as I said, to provide better guidance for senators and members of the House of Commons. I assume that your experts have given you evidence to show that there is a need for some consolidation and clarification. If that is so, then that purpose should be taken seriously.

I will deal now with the whole question of whether there should be one common code and one administration for the two Houses.

Assuming that there is to be work done to clarify and consolidate the code of the Senate and the code of the House of Commons, I asked three questions: First, would one code and one administration committee be proper and suitable for the two Houses? I say, then, that the roles assigned to the Houses by the Constitution are different. The House of Commons is the direct link between the people and the executive government. Consequently, it is to that House that the government is responsible. Without the confidence of the Commons, a government cannot continue in office. That is not true for the Senate. In contrast, the legislative role of the Senate is to review bills that have passed the Commons, and this to the end that a Prime Minister with a majority in the Commons — a majority ordinarily drawn from the most populous provinces — can be checked when this is desirable.

Since their roles are different, the principles underlying membership in the Houses are different. In the case of the Commons, the principle is representation by population. In the Senate, the principle is that the people in each province are to have a specified number of senators. As honourable senators well know, members of the House of Commons are elected and the life of a newly elected House is five years or less. In contrast, senators are summoned and may remain until they are 75. In short, each House is a distinct entity, both formally and substantively.

Obviously, if the evidence shows that the needs of the two Houses are about the same, their rules of conduct ought to be very similar. Yet, there should still be one set of rules for the House of Commons and one set of rules for the Senate. Neither House ought to accept an arrangement that ignores the fact that it

gouvernement exécutif. C'est que ces gros intérêts, d'une façon ou d'une autre — par exemple, des amitiés cultivées avec soin, des contributions à des campagnes, la complicité dans des clubs ou sur des terrains de golf et l'embauche d'experts-conseils aux relations utiles, exercent trop d'influence sur les ministres, les bureaucrates et les conseils, dans l'édiction des politiques et des lois tout autant que dans l'édiction et l'application des règlements. Pourquoi déranger la députée locale? De toute façon, elle ne peut rien faire.

Ainsi, je suis d'avis qu'on pourrait bien mieux favoriser l'objectif du projet en matière de relations publiques si on faisait davantage pour persuader les citoyens que des groupes d'intérêt puissants ne tentent pas d'exercer une influence sur les ministres et les bureaucrates.

Deuxièmement, le code de déontologie, je l'ai dit, a pour but de fournir de meilleures orientations aux sénateurs et aux députés de la Chambre des communes. Je tiens pour acquis que vos spécialistes vous ont convaincu de la nécessité d'une certaine forme d'intégration et de clarification. Si tel est le cas, on devrait prendre cet objectif au sérieux.

Je vais maintenant m'intéresser à la question de savoir si on devrait adopter un code commun et une seule administration pour les deux Chambres.

Si on tient pour acquis qu'il faut clarifier et intégrer le code du Sénat et le code de la Chambre des communes, j'ai posé trois questions: premièrement, un code et un comité d'administration seraient-ils adéquats et convenables pour les deux Chambres? J'affirme ensuite que les rôles conférés aux Chambres par la Constitution diffèrent. La Chambre des communes est le lien direct entre le peuple et le gouvernement exécutif. Par conséquent, c'est à la Chambre que le gouvernement rend des comptes. Sans la confiance de la Chambre des communes, un gouvernement ne peut demeurer au pouvoir. Il en va autrement pour le Sénat. Par comparaison, le rôle législatif du Sénat consiste à examiner les projets de loi adoptés par la Chambre des communes, cela afin qu'on puisse, lorsque cela est nécessaire, faire contrepoids à un premier ministre qui détient une majorité à la Chambre des communes — laquelle lui est ordinairement assurée par les provinces les plus peuplées.

Comme les rôles des deux Chambres sont différents, les principes auxquels sont assujettis leurs membres sont différents. En ce qui concerne la Chambre des communes, le principe est la représentation selon la population. Au Sénat, le principe est que chaque province a droit à un nombre donné de sénateurs. Comme les honorables sénateurs le savent parfaitement bien, les députés de la Chambre des communes sont choisis, et la vie d'un député nouvellement élu est de cinq ans ou moins. Par comparaison, les sénateurs sont nommés et peuvent demeurer en poste jusqu'à l'âge de 75 ans. Bref, chaque Chambre représente une entité distincte, sur le plan de la forme et du fond.

À l'évidence, si la preuve montre que les besoins des deux Chambres sont à peu près les mêmes, leurs règles de déontologie devraient être très similaires. Pourtant, il devrait malgré tout y avoir un règlement pour la Chambre des communes et un autre pour le Sénat. Ni l'une ni l'autre des Chambres ne doit accepter

is responsible for its own affairs. It should not allow its responsibility to be diluted in any way. If it does so, it is forsaking its constitutional obligation.

Second, how would each of the Houses participate in the administration of the code? The proposal that you have before you opens up the possibility, although it does not recommend or dismiss it, of having one committee. Moreover, the proposed section 28 of the code of conduct would then say “committees of the Senate and of the House of Commons,” or “a committee of both Houses of Parliament,” must be designated or established for the purposes of this code.

That language — “must be designated or established for the purpose of this code” — leads me to ask a third question: Since the proposed code is not to be embodied in an act of Parliament, the imperative language of section 28 leads me to ask: Who is making this command? Each House could make its own order, but in that case there would be two codes: one subject to revision by the Senate; and the other subject to revision by the House of Commons. My guess is that, over the years, there may be, occasionally, needs for revisions.

Is the code to be made binding by a joint order of the two Houses? As honourable senators know, the Houses sometimes make joint resolutions. That is to say, they state an opinion, not an order, but an opinion that they share. This, as I imply, would be a joint order. I should like to know what precedents there are for joint orders of the Houses. I cannot think of any.

When Parliament acts, it does so as a tripartite institution: Her Majesty, the Senate and the House of Commons. I do not know how two of those elements, the Queen and the Senate, let us say, could make a joint order. Clarification may be helpful on that point.

It is interesting to note that the fact that the two Houses are distinct legal entities is respected by the provision that, where the parliamentary code is concerned, only a senator is able to lodge a charge against a senator, and only a member of the House of Commons is able to lodge a complaint against another member of the House of Commons. That is inconsistent: It is proposed that there be a common code, but when it comes to reality, each House is independent. My submission is that each House ought to have its own code. That would mean two committees, not one.

I will continue with what I call, “The Parliament — Executive Government Overlap.” The proposals that I have looked at so far follow closely along the lines of the Milliken-Oliver report. In speaking to this, I am heading into an area where the proposal before you does not seem to follow that report.

un accord faisant fi du fait que chacune est responsable de ses propres affaires. Ni l’une ni l’autre ne devrait accepter que ses responsabilités soient diluées de quelque façon que ce soit. En le faisant, elles se déroberaient à leurs obligations constitutionnelles.

Deuxièmement, comment chacune des Chambres participerait-elle à l’administration du code? Le projet que vous avez devant vous ouvre la porte, sans recommander cette idée ni la rejeter, à la création d’un seul comité. Qui plus est, l’article 28 prévoit ce qui suit: «Doivent être constitués ou désignés, pour l’application du présent code, un comité du Sénat et un comité de la Chambre des communes, ou un comité mixte».

Cette formulation — «Doivent être constitués ou désignés, pour l’application du présent code», — m’amène à poser une troisième question: puisque le code proposé ne sera pas enchâssé dans une loi du Parlement, la formulation impérative de l’article 28 m’incite à poser la question suivante: Qui donne cet ordre? Chacune des Chambres pourrait prendre son propre décret, mais, dans ce cas-ci, il y aurait deux codes: un sujet à des révisions de la part du Sénat et un autre sujet à des révisions de la part de la Chambre des communes. À vue de nez, j’ai l’impression que, au fil des ans, on sentirait à l’occasion le besoin d’effectuer des révisions.

Le code serait-il rendu exécutoire par un décret conjoint des deux Chambres? Comme les honorables sénateurs le savent, il arrive parfois aux deux Chambres d’adopter des résolutions conjointes, c’est-à-dire qu’elles énoncent une opinion, pas un décret, mais une opinion qu’elles partagent. Ce que je veux laisser entendre, c’est que, dans ce cas-ci, il s’agirait d’un décret conjoint. À ma connaissance, il n’y a pas de précédent pour la prise de décret conjoint par les deux Chambres. Il ne m’en vient pas à l’esprit.

Lorsqu’il agit, le Parlement intervient à titre d’institution tripartite: Sa Majesté, le Sénat et la Chambre des communes. Je ne vois pas comment deux de ces éléments, mettons la Reine et le Sénat, pourraient prendre un décret conjoint. Il pourrait être utile d’obtenir des précisions sur ce point.

Il est intéressant de noter que la disposition du code à l’intention des parlementaires selon laquelle seul un sénateur peut porter plainte contre un sénateur et seul un député peut porter contre un député de la Chambre des communes respecte le fait que les deux Chambres constituent des entités juridiques distinctes. Il y a là une incohérence: on propose l’établissement d’un code commun, mais, dans la réalité, chacune des Chambres est indépendante. Ma position est que chacune des Chambres doit avoir son propre code, ce qui suppose la création de deux comités, et non d’un seul.

Je vais poursuivre avec ce que j’appelle le dédoublement entre le Parlement et le gouvernement exécutif. Les propositions que j’ai examinées jusqu’ici épousent de très près les paramètres du rapport Milliken-Oliver. Dans ce cas-ci, je m’engage sur une question où la proposition à l’étude semble ne pas suivre le rapport.



The Milliken-Oliver report recommended that the *Rules of the Senate* and the *Standing Orders of the House of Commons* be amended to prescribe for the appointment of a juriconsult, who would help administer a common code. It outlined the process by which that juriconsult would be appointed.

In contrast, the proposed section 72.1 of the Parliament of Canada Act makes no provision for the participation of the House in the process by which the commissioner is to be appointed.

You were told by the Deputy Secretary to the Cabinet that the process of appointing the commissioner would be the same as that now used for the Auditor General, that is, the name of the government's nominee would be submitted to the House of Commons and, subsequently, after consideration by a standing committee of that House, there would be a vote in that House.

I will deal briefly now with the House of Commons. I suggest that the ethics commissioner for the House of Commons ought not to be appointed by the Governor in Council and certainly not by the person selected by the Prime Minister to administer her or his code.

The process used for the Auditor General may be satisfactory for the Auditor General, who has one major task: To audit the government's accounts and financial performance and then to report to the Speaker of the House of Commons.

In contrast, the ethics commissioner has two tasks: First, he is to police or monitor the conduct of the private members. Second, he is to police or monitor the conduct of certain Crown employees. We permit, we even require, that ministers of the Crown be members of one House or the other. Nevertheless, the House of Commons remains a legally distinct entity. This is shown when the House of Commons brings down a government, notwithstanding the views of the government.

In addition, it should be remembered that one of the stated purposes to which I referred earlier would be to give members "greater certainty and guidance" in reconciling their private interests with their public duties and functions, by providing an independent, non-partisan adviser.

The Senate also is distinct from the executive government. Indeed, one of the principal tasks assigned to the Senate is to pass or defeat government bills that have passed the House of Commons. It is true, senators are summoned by the Prime Minister of the day but, once summoned, the Constitution provides them with the independence that their role requires. It follows that it would be improper for an appointee of the Prime Minister, even one approved by the House of Commons, to be given a kind of custodial responsibility for the behaviour of senators.

Dans le rapport Milliken-Oliver, on recommande que le *Règlement du Sénat* et le *Règlement de la Chambre des communes* soient modifiés pour prescrire la nomination d'un juriconsulte qui aurait pour tâche de faciliter l'administration d'un code commun. On précise également la procédure de nomination du juriconsulte.

Par comparaison, l'article 72.1 proposé de la Loi sur le Parlement du Canada ne prévoit rien pour la participation de la Chambre au processus de nomination du commissaire.

La sous-secrétaire du Cabinet vous a dit que le processus de nomination du commissaire serait le même que celui qu'on utilise aujourd'hui pour le Vérificateur général, c'est-à-dire que le nom du candidat du gouvernement serait soumis à la Chambre des communes et, par la suite, soit après un examen par un comité permanent de la Chambre, sujet à un vote dans cette Chambre.

Je vais maintenant m'intéresser brièvement au cas de la Chambre des communes. À mon avis, le commissaire à l'éthique de la Chambre des communes ne devrait pas être nommé par le Gouverneur en conseil et encore moins choisi par le premier ministre pour l'administration de son code.

Le processus utilisé pour la nomination du Vérificateur général convient peut-être pour le Vérificateur général, qui assume une responsabilité majeure: vérifier les comptes et le rendement financier du gouvernement, puis faire rapport au président de la Chambre des communes.

En revanche, le commissaire à l'éthique exerce deux fonctions: premièrement, il est chargé de surveiller ou de contrôler le comportement des parlementaires. Deuxièmement, il a pour mandat de surveiller ou de contrôler le comportement de certains employés de l'État. Nous permettons et même exigeons que les ministres de la Couronne soient membres de l'une ou l'autre des deux Chambres. Néanmoins, la Chambre des communes demeure une entité juridiquement distincte, comme on le constate lorsque la Chambre des communes fait tomber un gouvernement, indépendamment des vues de ce dernier.

En outre, on ne doit pas oublier que l'un des objets auxquels j'ai fait référence plus tôt consiste à fournir des règles claires aux parlementaires sur la façon de concilier leurs intérêts personnels et leurs fonctions officielles en mettant en place un organe indépendant et impartial.

Le Sénat est lui aussi distinct du gouvernement exécutif. En fait, l'une des principales fonctions du Sénat consiste à adopter ou à rejeter les projets de loi gouvernementaux adoptés par la Chambre des communes. Il est vrai que les sénateurs sont nommés par le premier ministre au pouvoir, mais, une fois qu'ils sont en poste, la Constitution leur confère l'indépendance que leur rôle exige. Il s'ensuit qu'il serait inadéquat qu'une personne nommée par le premier ministre, même si sa nomination était approuvée par la Chambre des communes, soit chargée de surveiller le comportement des sénateurs.



I assume that, so far, the process would be the same as in the case of the Auditor General. If it is, indeed, assumed that a nomination will require the approval of both the Senate and the House of Commons, some provision will be needed to deal with situations where the Houses disagree.

A Progressive Conservative majority in the Senate might not be entirely happy with a New Democratic Party Prime Minister's nominee. There could be a clash there. Legislators should be provident in anticipating these clashes and providing solutions.

It may be said that one commissioner would foster consistency and would make for simplicity. One would ask commissioners to only hold office for a five-year term. As I said, that provision is suitable for the Prime Minister's appointee because each Prime Minister is responsible for the conduct of her or his own ministers, et cetera.

However, the Prime Minister is not responsible for the conduct of private members or private senators. What the Senate and the House of Commons need, as was emphasized earlier, are consistency and impartiality. If more than five years would be unsuitable for the Prime Minister, surely less than six years is not suitable for the Senate and the House of Commons.

I could not resist putting in a little backward glance. I wanted to mention that the problem with which you are dealing is not new. It goes back to the end of the 17th century. In the years after the revolution of 1688-89, there were those who sought to severely limit the influence of the Crown on the House of Commons. The Crown was to be a mere executive and would carry out the will of the two Houses of Parliament.

In the year 1701, they had it enacted that no person holding an office of profit under the Crown could be a member of the House of Commons. If that provision had gone into effect, it would have gone a very long way toward establishing a Constitution consistent with the principle of the separation of powers. However, the law passed in 1701 was repealed before it went into effect. In other words, it was decided that England, which was the entity at the time, was to have a mixed Constitution. The representatives of both the Crown and of the people would be in the House of Commons.

Thereafter, there were those who loudly insisted that the Crown was corrupting the House of Commons. This complaint became especially strong after 1716, the year in which the ministers managed, one way or another, to get the House of Commons, which had been elected in the previous year, to agree to a bill extending its own life from three years to seven years.

In the 1730s, 1740s, and 1750s, it was argued that the Prime Minister, by means of corruption in the House of Commons, was well on the way to becoming an absolute monarch, a real monarch, not a king or queen, behind the facade of parliamentary government. This British experience goes a long way to explaining

Je suppose que, jusqu'ici, la procédure serait la même que celle qui s'applique dans le cas du Vérificateur général. Si, de fait, on tient pour acquis que la nomination devra être approuvée par le Sénat et la Chambre des communes, on devra prévoir une disposition en cas de désaccord entre les deux.

Il est possible que la majorité progressiste-conservatrice au Sénat ne soit pas tout à fait enchantée par le candidat nommé par un premier ministre du Nouveau parti démocratique. Il risquerait d'y avoir des frictions. Les législateurs devraient prendre sur eux de prévoir ces frictions et des solutions.

On peut arguer que la présence d'un seul commissaire favoriserait l'uniformité et la simplicité. On demande que les commissaires ne demeurent en poste que pour une période de cinq ans. Comme je l'ai indiqué, la disposition convient pour la personne nommée par le premier ministre puisque chaque premier ministre est responsable de la conduite de ses propres ministres, et cetera.

Cependant, le premier ministre n'est pas responsable de la conduite de chacun des députés ni de chacun des sénateurs. Ce dont le Sénat et la Chambre des communes ont besoin, comme je l'ai souligné plus tôt, c'est d'uniformité et d'impartialité. Si un mandat de plus de cinq ans ne convient pas pour le premier ministre, il est certain qu'un mandat de moins de six ans ne convient pas pour le Sénat et la Chambre des communes.

Je ne peux résister à la tentation de jeter un petit coup d'œil rétrospectif. Je tenais à dire que le problème auquel vous êtes aujourd'hui confrontés n'est pas nouveau. Il remonte à la fin du XVII<sup>e</sup> siècle. Dans les années qui ont suivi la révolution de 1688-1689, il y a eu ceux qui cherchaient à limiter au maximum l'influence de la Couronne sur la Chambre des communes. La Couronne ne devait être qu'un simple exécutif chargé de donner suite aux souhaits des deux Chambres du Parlement.

En l'an de grâce 1701, on a établi qu'aucun titulaire d'une charge publique rémunérée ne pouvait être un député de la Chambre des communes. Si elle avait été appliquée, la disposition aurait grandement contribué à établir une Constitution conforme au principe de la séparation des pouvoirs. Cependant, la loi adoptée en 1701 a été abrogée avant même d'entrer en vigueur. En d'autres termes, on a décidé que l'Angleterre, entité de l'époque, devait avoir une Constitution mixte. Les représentants de la Couronne et du peuple siégeaient à la Chambre des communes.

Par la suite, certains ont bruyamment laissé entendre que la Couronne corrompait la Chambre des communes. Les récriminations ont été particulièrement véhémentes après 1716, année au cours de laquelle les ministres sont parvenus, d'une façon ou d'une autre, à obtenir de la Chambre des communes, élue l'année précédente, qu'elle avalise un projet de loi prolongeant sa durée de vie de trois à sept ans.

Dans les années 1730, 1740 et 1750, on a soutenu que le premier ministre, grâce à la corruption de la Chambre des communes, était en voie de devenir un monarque absolu, un véritable monarque, et non un roi ou une reine, sous le couvert d'un gouvernement parlementaire. L'expérience britannique est

why the authors of the American Constitution rejected the Westminster model of mixed government in favour of one in which the legislative and executive branches would be separate.

There is a question as to the relationship between the two codes: the Prime Minister's code on the one hand and the code of conduct for parliamentarians on the other. The draft parliamentary code states, at clause 5, that it is to apply to all parliamentarians. The next clause, 6(1), would allow the Prime Minister to establish his code, one that would set forth "additional principles, rules or obligations" for ministers and the like. At first glance, I thought that the word "additional" was meant to imply that these prime ministerial rules and obligations would be in addition to the parliamentary ones, but then I discovered that my assumption was not well-founded.

In clause 6(2) we read, "The principles, rules or obligations established by the Prime Minister for parliamentarians who are also ministers of the Crown, ministers of state or parliamentary secretaries prevail over the provisions and interpretation of this Code in the case of a conflict."

We seem to have a contradiction here. On the one hand, we have the general provision that the code of conduct is to apply to all parliamentarians; on the other, we have specific language stating that, in the case of ministers, et cetera, the Prime Minister's code is to prevail over the parliamentary code when there is a conflict.

This language opens up the possibility that the standards that apply to ministers, et cetera, would be less stringent than those that would be applied to other parliamentarians. I doubt that this was intended.

In any case, the parliamentary code ought to be the primary code, not the secondary one. Membership in one or other of the Houses comes first. To remain in office, a minister must be a member of the House of Commons or of the Senate. The Prime Minister's code ought to be additional.

I will now comment on some more assurances given to the public. As you undoubtedly know, clauses 21 and 22 would require each senator and member to file with the ethics commissioner a statement setting forth all his or her more considerable private economic interests and to keep these statements up to date.

Presumably, the rationale behind this proposal is that these statements would make it easier to discover if particular senators or members were violating the code of conduct. It can be contended that, although this proposal would be an invasion of privacy, such an invasion would be reasonable for those who have chosen to take a place in one or other of the houses. One must then ask whether it is worthwhile. One must ask just how helpful these statements would be. The assumption seems to be that those with established interests are more likely to be offenders. I ask: Is this true? A poor member, especially one with little chance of re-

pour beaucoup dans le fait que les auteurs de la Constitution des États-Unis ont rejeté le modèle de gouvernement mixte de Westminster au profit d'un modèle dans lequel les organes législatifs et exécutifs sont distincts.

La relation entre les deux codes soulève une question: le code du premier ministre, d'une part, et le code de déontologie des parlementaires, d'autre part. À l'article 5 du projet de code des parlementaires, on précise que tous les parlementaires sont visés. La disposition suivante, soit le paragraphe 6(1), autorise le premier ministre à établir son propre code, un code qui lui permettrait d'établir «des principes, des règles ou des obligations supplémentaires» pour les ministres et tutti quanti. À la première lecture, j'ai pensé que le mot «supplémentaires» voulait dire que les règles et les obligations définies par le premier ministre s'ajouteraient aux obligations des parlementaires pour ensuite me rendre compte que mon hypothèse n'était pas fondée.

En effet, le paragraphe 6(2) se lit comme suit: «Les principes, règles et obligations établis par le premier ministre pour les parlementaires qui sont ministres, ministres d'État ou secrétaires parlementaires l'emportent sur les dispositions et l'interprétation incompatibles du présent code».

Il semble y avoir là une contradiction. D'une part, il y a la disposition générale selon laquelle le code de déontologie s'appliquera à tous les parlementaires; d'autre part, nous avons un libellé précis indiquant que, dans le cas des ministres, et cetera, le code du premier ministre l'emportera sur le code des parlementaires en cas de conflit.

Une telle formulation entrouvre la porte à la possibilité que les normes qui s'appliquent aux ministres, et cetera, soient moins rigoureuses que celles qui visent les parlementaires. Je doute que ce soit là l'intention.

Quoi qu'il en soit, le code des parlementaires doit être le code principal, et non le code secondaire. L'appartenance à l'une ou l'autre des deux Chambres vient en premier. Pour demeurer en poste, un ministre doit être membre de la Chambre des communes ou du Sénat. Le code du premier ministre doit s'ajouter au code des parlementaires.

Je vais maintenant dire un mot de certaines nouvelles assurances données au public. Comme vous le savez sans doute, les articles 21 et 22 obligeraient chacun des sénateurs et des députés à déposer devant le commissaire à l'éthique une déclaration de ses intérêts économiques privés les plus majeurs et à la tenir à jour.

On peut penser que ces déclarations visent à faciliter la détection des cas de députés ou de sénateurs qui contreviennent au code de déontologie. Même s'il s'agit d'une ingérence dans la vie privée, on peut soutenir que l'ingérence en question est raisonnable pour ceux qui ont choisi d'occuper un siège dans l'une ou l'autre des deux Chambres. On doit alors se demander si la mesure est valable. On doit alors se demander si ces déclarations sont utiles. L'hypothèse qui sous-tend l'initiative semble être que les personnes ayant des intérêts établis sont plus susceptibles de contrevenir aux règles. Est-ce bien vrai? Voilà ce que je demande.



election, might be more tempted to break the code for a fee than a rich one. Similarly, a senator short on money might be under more pressure than a rich one.

If one were to argue that this breach of privacy is desirable because it will be helpful in detecting corruption, I would question whether it is indeed going to be helpful in detecting and preventing corruption.

Again, the fact that the commissioner is to be selected by the Prime Minister of the day starts the fear that he or she will leak to the Prime Minister or the PMO. It is true that under section 21(3) of the code the commissioner is to keep the statements confidential, but as Senator Carstairs said, the code is not to be law.

I will make another point about public opinion. The commissioner is to prepare a summary based on the statements he or she has received. However, only a senator is to be able to lodge a complaint against a senator. Similarly, only a member of the House of Commons is to be able to lodge a complaint against a member of the House of Commons. In other words, while the public is to have the right to see the summaries, it is not to have the right to lodge complaints.

I suggest that this is just teasing those who are critics of parliamentarians. There would be much sour muttering in the media and the public about honour among those thieves.

I come to my summary. I think that the beneficial effects of this plan for a code of conduct on public opinion ought not to be overestimated. The main complaints that I hear have nothing to do with the notion that ordinary members of either house are corrupting the law or its administration.

I do hear two complaints. One is that because of the concentration of Canada's population in two provinces, even in a few cities, the interests of people in the other parts of the country are taken far too lightly here in Ottawa. That has given rise to the demand for a Senate in which the provinces would have equal representation, not a system such as the House of Commons, which is biased in favour of Ontario and Quebec.

The other complaint is one that I have already mentioned. It relates to the influence of big interests. I want to emphasize that it is not only the ministers who are accused of being too chummy with big interests, but also, very often, it is the bureaucrats who make the really important decisions down the line.

I question the view that this code of conduct is required insofar as the prevention of corruption by private parliamentarians is concerned. Yet, it may be that each of the Houses ought to modernize its existing rules to achieve greater simplicity and clarity. Each House is a distinct constitutional body and has a responsibility for maintaining its independence. Each is responsible for the conduct of its own members. Consequently,

Un député désargenté, en particulier si ses chances de réélection sont mauvaises, risque d'être plus tenté de contrevenir aux règles qu'un député bien nanti. De la même façon, un sénateur à court d'argent risque de subir plus de pressions qu'un sénateur fortuné.

Si on laisse entendre que cette ingérence dans la vie privée est souhaitable dans la mesure où elle permettra de détecter les cas de corruption, je doute pour ma part qu'elle favorisera la détection et la prévention des cas de corruption.

Une fois de plus, le fait que le commissaire sera choisi par le premier ministre au pouvoir fait craindre que le commissaire puisse communiquer des renseignements au premier ministre ou à son cabinet. Il est vrai que, aux termes du paragraphe 21(3) du code, le commissaire doit assurer la confidentialité des déclarations. Mais, comme le sénateur Carstairs l'a déclaré, le code n'aura pas force de loi.

Permettez-moi de soulever un autre point en rapport avec l'opinion publique. Le commissaire établit un sommaire à partir des déclarations qu'il a reçues. Cependant, seul un sénateur sera habilité à porter plainte contre un sénateur. De la même façon, seul un député de la Chambre des communes peut porter plainte contre un député de la Chambre des communes. En d'autres termes, le public, s'il aura accès aux sommaires, n'aura pas le droit de porter plainte.

À mon avis, la mesure ne fera qu'exciter ceux qui sont critiques des parlementaires. Dans les médias et dans le public, il y aura force chuchotements empreints d'amertume au sujet du code d'honneur de ces voleurs.

J'en viens à mon sommaire. Je pense qu'on ne doit pas surestimer les effets bénéfiques du projet de code de déontologie. Les principales plaintes que j'entends formuler n'ont rien à voir avec la notion selon laquelle des membres ordinaires de l'une ou l'autre des deux Chambres corrompent le droit ou son administration.

Les plaintes que j'entends sont de deux ordres. Le premier a trait à la concentration de la population du Canada dans deux provinces, dans quelques villes même, et au fait que, ici, à Ottawa, on prend trop à la légère les intérêts des habitants des autres régions du pays. C'est de là qu'est née la demande d'un Sénat dans lequel les provinces bénéficieraient d'une représentation égale, au lieu d'un système comme celui de la Chambre des communes, biaisé en faveur de l'Ontario et du Québec.

L'autre plainte est celle que j'ai déjà mentionnée. Elle porte sur l'influence des gros intérêts. J'insiste pour dire qu'il n'y a pas que les ministres qui sont accusés d'être trop copains avec les gros intérêts; il y a aussi, très souvent, les bureaucrates qui, en dernière analyse, prennent des décisions vraiment importantes.

Je me demande si ce code de déontologie est vraiment nécessaire pour prévenir la corruption des parlementaires. Tout de même, il se peut que les deux Chambres doivent moderniser leurs règles pour en arriver à une plus grande simplicité et à une plus grande clarté. Chacune des Chambres est un organe constitutionnel distinct qui a pour responsabilité de préserver son indépendance. Chacune est responsable de la conduite de ses



each House should have its own code and should provide for the administration of that code by an officer who is responsible to that House.

**The Chairman:** Thank you, Senator Stewart. I must say that, over the last few years, I have missed your sarcastic references to TOM — Toronto, Ottawa, Montreal — access in the Senate. It is nice to hear you once again, even if it is in a passing manner, refer again to the interests of the larger provinces.

**Senator Joyal:** Senator Stewart, you did not touch on the issue of the constitutional base for each House to maintain its capacity to monitor its own members in regards to the privileges of each House as enshrined in the Constitution, section 18. Could you comment on the importance to uphold the letter of the Constitution, based on the specific role of the Senate to embody the federal principle?

You mentioned that, quite clearly, each House has a different role in the Constitution. The House of Commons is based on riding division. Each MP represents the overall interests of a group of citizens within its boundaries. However, according to the Constitution, a senator has a different role. We have a federal system of government with a bicameral Parliament, which means that one House has enshrined the federal principle of protecting minority and regional interests. Furthermore, the Charter has added additional interests to the federal principle, for instance, the interests of Aboriginal peoples and the other minorities that are recognized in the Charter.

Would we not be going overboard by ignoring that essential principle to serve, as you said yourself, a public interest objective to maintain trust in the parliamentary process? In fact, would it not be at the expense of the very principles of our system if we were to accept the proposal as it is drafted?

**Mr. Stewart:** The short answer is, yes. There is a basic problem in our Constitution. We took the British model — which, itself, is not perfectly clear because of the House of Lords — which gives us responsible government. The ministers are responsible to the Commons; the Commons are responsible to the people. To that, we added federalism. In fact, there would have been no Confederation if we had not brought in a federal system. Logically, there is a problem there.

Some might disagree, but I submit to you that, over the years, the Senate has recognized that the government of the day is not responsible to it; it is responsible to the House of Commons. Senators may deplore the fact that the House of Commons is not doing more to keep the government of the day responsible, but the Senate, itself, does not undertake to act as an agent of responsible government. It is an agent of federalism. I suggest that if you start diluting your responsibility, you will be violating a fundamental understanding behind the British North America Act of 1867, now the Constitution Act.

membres. Par conséquent, chacune des Chambres doit disposer de son propre code et confier l'administration de ce code à un fonctionnaire qui lui est redevable.

**La présidente:** Merci, sénateur Stewart. Je dois dire que vos allusions sarcastiques à TOM — Toronto, Ottawa, Montréal — et à son accès au Sénat me manquent, ces quelques dernières années. Il est bon de vous entendre parler à nouveau, même s'il ne s'agit que d'une allusion passagère, des intérêts des grandes provinces.

**Le sénateur Joyal:** Sénateur Stewart, vous n'avez pas parlé de l'assise constitutionnelle de chacune des Chambres quand il s'agit de préserver sa capacité de contrôler ses propres membres en ce qui concerne les privilèges de chaque Chambre tels qu'ils sont inscrits dans la Constitution, à l'article 18. Pouvez-vous nous parler de l'importance de faire respecter la lettre de la Constitution, compte tenu du rôle précis que joue le Sénat c'est-à-dire de représenter le principe fédéral?

Vous avez dit que, visiblement, chacune des Chambres se voit attribuer un rôle différent dans la Constitution. La Chambre des communes fonctionne par circonscription. Chacun des députés représente les intérêts globaux d'un groupe de citoyens dans les limites de la circonscription. Toutefois, selon la Constitution, le sénateur joue un rôle différent. Nous avons un système fédéral de gouvernement avec un parlement bicaméral, ce qui veut dire qu'une Chambre a enchâssé le principe fédéral qui consiste à protéger les intérêts des minorités et des régions. Par ailleurs, la Charte a ajouté d'autres intérêts au principe fédéral, par exemple les intérêts des peuples autochtones et d'autres minorités qui y sont reconnues.

Ne serait-il pas excessif de faire fi de ce principe essentiel au profit d'un objectif d'intérêt public qui, comme vous l'avez dit vous-même, vise à préserver la confiance qui existe à l'égard du processus parlementaire? De fait, ne nuirait-on pas aux principes mêmes de notre système si on acceptait la proposition telle qu'elle est formulée?

**M. Stewart:** Pour faire court, oui. Notre Constitution renferme un problème fondamental. Nous avons pris le modèle britannique — qui, en lui-même, n'est pas parfaitement clair en raison de la Chambre des lords — qui nous donne le gouvernement responsable. Les ministres ont responsables envers les Communes; les Communes sont responsables envers le peuple. À cela nous avons ajouté le fédéralisme. De fait, il n'y aurait pas eu de Confédération si nous n'avions pas instauré un système fédéral. Logiquement, il y a là un problème.

Certaines personnes ne sont peut-être pas d'accord avec moi, mais je vous dirais que, au fil des ans, le Sénat a reconnu que le gouvernement en place ne lui est pas redevable; il est redevable à la Chambre des communes. Les sénateurs déplorent le fait que la Chambre des communes n'en fait pas plus pour faire prendre ses responsabilités au gouvernement en place, mais le Sénat, en lui-même, ne se donne pas pour mission d'être un agent du gouvernement responsable. C'est un agent du fédéralisme. Je vous dirais que, si vous commencez à diluer votre responsabilité, vous allez violer une idée fondamentale derrière l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, qui est maintenant la Loi constitutionnelle.

I speak, of course, as a person from Nova Scotia. There still is a problem, as anyone who has paid any attention to the proposal for a triple-E Senate knows, that people in many parts of the country think that "TOM-land" — Toronto, Ottawa and Montreal have far too much influence, particularly because of the increasing concentration of population and industry in those places.

There is also the matter of geography. Ottawa is too central. It is in the East, as they might say in the West. I think you are dealing with a very important matter here. It would be abandoning the whole idea of our federal Constitution if you allow either the House of Commons or the Prime Minister of the day to intrude upon your jurisdiction.

**Senator Grafstein:** I am delighted John Stewart is back. We shared offices when I first came here and I miss his daily, sage counsel. His very careful document reminds me how much we miss him, because he has been able to articulate many of our concerns much more clearly than we could ourselves.

To try to summarize your evidence, the issue here is public trust. There does not appear to be a clear and present danger that parliamentarians or senators have eroded public confidence; the focus has been that the real issue is the cabinet and the administration. Therefore, it might be counter-productive to allow a code of conduct that spills over into the two Houses and satisfies the prurient interest of the press. If one case is taken out of context, as it always is in the media, rather than enhance public trust, it may erode public trust. We have seen that — one case suddenly spills over on all Houses and on the government and erodes public trust.

You also said something that troubles me even more that I did not think about as clearly as you have, and that is that it might erode the independence of the Senate at the precise time when there is criticism that the Senate is not as independent as it should be.

Finally, you argued that this might dilute the constitutional framework of responsible government, that is, the division of powers between the executive on the one hand and the check and balance that each House is supposed to play on one another and the executive on the other hand.

Is that an extreme version of your views, or does that properly represent them? In your last statement, you questioned whether the code of conduct is even required, and that all that is required is to clean up the rules a bit, a proposition to which no one on this side objects.

**Mr. Stewart:** I am glad you are making the distinction. I am not saying that the Senate should not have its own code of conduct. I am saying that the code should be its own. The

Je vous parle, bien entendu, en tant que personne originaire de la Nouvelle-Écosse. Il y a toujours un problème, comme quiconque a déjà prêté quelque attention au projet de Sénat triple E le sait, quoique les gens soient nombreux dans nombre d'endroits au pays à croire que les «tomistes» — Toronto, Ottawa et Montréal — ont beaucoup trop d'influence, particulièrement en raison de la concentration de la population et de l'industrie dans ces endroits.

Il y a aussi la question de la géographie. Ottawa est trop central. Ottawa est situé dans l'Est, comme les gens pourraient le dire dans l'Ouest. Je crois que vous abordez une question très importante ici. Vous allez abandonner totalement l'idée de notre Constitution fédérale si vous permettez que la Chambre des communes ou le premier ministre qui se trouve être en place à ce moment-là empiète sur votre champ de compétences.

**Le sénateur Grafstein:** Je me réjouis du retour de John Stewart. Nous avons partagé un local à mes débuts ici, et les sages conseils qu'il savait me prodiguer tous les jours me manquent. Le document très réfléchi qu'il a préparé me rappelle à quel point il nous manque, car il a su articuler avec une clarté nettement plus grande nombre des préoccupations que nous pourrions avoir nous-mêmes.

Pour essayer de résumer votre point de vue, je dirais qu'il est question ici de la confiance du public. Il ne semble pas y avoir de danger manifeste en ce qui concerne la confiance du public à l'égard des parlementaires ou des sénateurs; les observations formulées ont fait ressortir que la véritable question concerne le Cabinet et l'administration. Par conséquent, il serait peut-être antiproduitif d'adopter un code de déontologie qui chevauche les deux Chambres et qui joue le jeu d'une presse concupiscente. Si nos actions sont prises en dehors de leur contexte, comme c'est toujours le cas dans les médias, plutôt que d'améliorer la confiance du public, cela pourrait avoir l'effet inverse. Nous avons déjà vu cela — une affaire qui, subitement, se répercute sur les deux Chambres et sur le gouvernement et qui mine la confiance du public.

Vous avez également dit une chose qui m'inquiète encore plus et à laquelle je n'ai pas réfléchi avec autant de clarté que vous: cela pourrait miner l'indépendance du Sénat au moment même où on reproche au Sénat de n'être pas suffisamment indépendant.

Enfin, vous faites valoir que cela pourrait diluer le cadre constitutionnel du gouvernement responsable, c'est-à-dire le partage du pouvoir entre l'exécutif, d'un côté, et les freins et contrepoids que chacune des Chambres sont censées faire intervenir, l'une face à l'autre, et l'exécutif, d'autre part.

Est-ce là une version extrême de vos idées, ou est-ce une représentation juste? Dans votre dernier énoncé, vous avez posé la question de savoir si le code de déontologie est même nécessaire, en vous demandant si tout ce qui est nécessaire, ce n'est pas seulement de faire un peu de ménage, proposition à laquelle personne ne s'oppose de ce côté.

**M. Stewart:** Je suis heureux de constater que vous faites la distinction. Je ne dis pas que le Sénat ne devrait pas avoir son propre code de déontologie. J'affirme que ce code devrait être le



argument that this common code of conduct is required to improve public opinion misses the mark completely. In fact, it diverts attention from the real problem.

I live in a fishing village. The Minister of Fisheries has greater responsibility, more immediate responsibility, than any other minister of the Crown. It is a more detailed, hands-on portfolio — much more than agriculture. What I hear is complaints that the MPs are not speaking out as they ought to, they just follow the whip or the whip follows them, and the problem is at the ministerial level, and perhaps even more at the bureaucratic level. If you have so much time and energy to devote, you could devote it much more effectively, as far as PR is concerned, to what is the real problem as far as the public is concerned.

**Senator Grafstein:** I take it that the independence of the Senate is crucial to that analysis. In other words, a strong, visible, independent Senate is crucial to that analysis.

**Mr. Stewart:** Yes, I think that is obvious.

**Senator Smith:** I want to better understand, so I will try to summarize your position on this. If I stray from the accurate version, please correct me.

You make a strong case that the proposed ethics commissioner, Howard Wilson reincarnate, should be a different person from the parliamentary official. I do not think any of us has a problem with that. In fact, it is my recollection that each submission we have heard is sympathetic to that viewpoint.

You presented a good case on the issue of whether there should be two officials for Parliament — one for the House and one for the Senate — such that each should have its own. I do not have a problem with that as long as it is structured in a cost-effective way so there are not full-time officials sitting idle because no one has complaints, which can only be brought forward by a member of the same house. To that end, some of us have talked about bringing in a well-respected person on a per-diem basis to fill the position.

It is not clear to me how to develop this structure. I will refer to “the office of Howard Wilson reincarnated.” I do not know how we can get to that stage without a statutory amendment. Let us just leave that aside for one moment because that does not affect us quite so much. I can understand that it is much more within the prerogative of the Prime Minister.

I have a comment with regard to the official or officials who will be appointed to deal with Parliament. I want to bring my colleague and friend Senator Joyal into the discussion, since I respect his opinion in these matters. From a discussion that I had with him, I know that he believes that the code and the offices for

sien. Le raisonnement selon lequel il faut ce code de déontologie commun pour améliorer l'opinion publique passe tout à fait à côté de la question. De fait, cela détourne l'attention du véritable problème.

J'habite un village de pêcheurs. Le ministre des Pêches y exerce une plus grande responsabilité, une responsabilité plus immédiate que tout autre ministre. C'est un portefeuille où les activités sont détaillées et bien concrètes, beaucoup plus qu'en agriculture. Ce dont on se plaint, c'est que les députés ne dénoncent pas la situation comme ils devraient le faire, qu'ils suivent simplement le whip sinon le whip les rappellera à l'ordre, et que le problème se situe à l'échelle du ministre et, peut-être encore plus à l'échelle bureaucratique. Si vous avez tant d'énergie et de temps à consacrer à la question, vous pourriez en faire un usage beaucoup plus efficace, du point de vue des relations publiques, en vous attachant à ce qui constitue le véritable problème aux yeux du public.

**Le sénateur Grafstein:** Je tiens pour acquis que l'indépendance du Sénat est un élément capital de cette analyse. Autrement dit, un Sénat fort, visible et indépendant est un élément capital de cette analyse.

**M. Stewart:** Oui, je crois que c'est évident.

**Le sénateur Smith:** J'aimerais mieux comprendre la question; je vais donc essayer de résumer votre position là-dessus. Si je m'écarte du récit véridique, je vous prie de me corriger.

Vous faites valoir avec vigueur que le commissaire à l'éthique proposé, Howard Wilson réincarné, et le responsable parlementaire devraient être deux personnes différentes. Je crois qu'aucun d'entre nous ne trouve à redire à cela. De fait, si je me souviens bien, chacun des exposés que nous avons entendus jusqu'à maintenant est favorable à ce point de vue.

Vous avez présenté de bons arguments quant à la question de savoir s'il faut deux responsables pour le Parlement — un pour la Chambre et un pour le Sénat — de sorte que chacune des deux Chambres aurait son propre responsable. Cela ne me pose aucune difficulté, à condition que ce soit structuré d'une façon économique, pour qu'il n'y ait pas de responsable à temps plein qui soit assis à ne rien faire parce qu'il n'y a pas de plainte qui a été formulée, les plaintes ne pouvant provenir que d'un membre de la même Chambre. À cette fin, certains d'entre nous ont parlé de la possibilité de confier le poste, selon un taux journalier, à une personne qui est très respectée.

Je ne sais pas très bien comment il faut élaborer cette structure. Je parlerai du bureau de Howard Wilson réincarné. Je ne sais pas comment nous pouvons en arriver à ce stade sans adopter des modifications législatives. Mettons la question de côté pour l'instant, car elle n'a pas une si grande incidence sur nous. Je comprends que cela relève nettement plus de la prérogative du premier ministre.

Je formulerai une observation au sujet du ou des responsables qui seraient nommés au Parlement. J'inviterai mon collègue et ami, le sénateur Joyal, à se joindre à la discussion, car je respecte son opinion en rapport avec ces questions. D'après la discussion que j'ai eue avec lui, je sais qu'il croit que le code et les bureaux



both Houses, certainly for the Senate, could be implemented by a resolution rather than by a statute to avoid the slippery slope of judicial interference. Do you agree with that? What is your view on that point? The crux of what we may have to decide may boil down to this as much as to anything else that we may discuss.

**Mr. Stewart:** I think I understand the question. I assume that Senator Carstairs' comments, speaking on behalf of the government, are still accurate. I have seen no retraction of the view that there are to be amendments to the Parliament of Canada Act but that the code of conduct, itself, is not to be statutory.

**Senator Smith:** The establishment of the officers and the process of their selection could be done by resolution of the house as opposed to by a statute. Is that your opinion?

**Mr. Stewart:** I think you will have to have a legally binding basis for paying that officer. That points toward the conclusion that you are making, I believe, that there would have to be a statutory basis for the powers of the commissioner.

Perhaps the model that would have to be followed is that of the Auditor General, which now applies only in the House of Commons. The government's proposal, as I understand it, is such that, as far as the House of Commons is concerned, the government is, in a sense, to nominate and the House of Commons is to approve or disapprove. However, I read no passage that states that the same is to apply to the Senate. You are to tag along.

**Senator Smith:** The office of "Howard Wilson reincarnate," as I say, will require statute because the current Ethics Counsellor is paid. Even a part-time, former, respected judge, who would hold the position on a per-diem basis, would have to be paid. I do not want to speak for Senator Joyal, but I think he feels the issue is solvable by a resolution.

**Mr. Stewart:** This is a matter of means. If we assume that the goal is to have a Senate code of conduct, and that, in my view would imply a Senate code administered by a police person or a monitor, then you will have to tackle the whole question of the practicality and the costs of setting that up. I am implying, senator, that in my world there is no great demand, as far as public relations are concerned, for this code of conduct relative to the Senate.

**Senator Smith:** Perhaps, keeping the role relatively modest may necessitate the point that you did question, and that is whether members of the public will be allowed to lodge complaints and not only a fellow member of the house. If that occurs, it could be reminiscent of what is done by Democracy Watch. I could see them filing complaints every week or two and then you would require significant staff and the requisite funding.

I have asked the question but I will let Senator Joyal speak for himself.

des deux Chambres, et certainement celui du Sénat, pourraient être mis en place au moyen d'une résolution, plutôt que d'une loi, ce qui permettrait d'éviter la pente savonneuse que représente l'interférence judiciaire. Êtes-vous d'accord avec cela? Quel est votre point de vue sur la question? Essentiellement, ce qu'il nous faudra décider reviendra surtout à cela.

**M. Stewart:** Je crois comprendre la question. Je crois que les propos du sénateur Carstairs, parlant au nom du gouvernement, demeurent justes. Je n'ai vu aucune rétraction quant à l'idée qu'il y ait des modifications de la Loi sur le Parlement du Canada, mais que le code de déontologie, en lui-même, ne constituerait pas une mesure législative.

**Le sénateur Smith:** La désignation de responsables et la façon de les choisir pourraient prendre la forme d'une résolution de la Chambre, plutôt que d'une loi. Est-ce votre avis?

**M. Stewart:** Je crois qu'il faudra un lien parfaitement légal pour pouvoir payer ce responsable. Cela nous amène à tirer la conclusion que vous êtes en train de formuler, je crois, soit qu'il faudrait une assise législative pour les pouvoirs du commissaire.

Peut-être faudra-t-il prendre pour modèle le bureau du Vérificateur général, qui s'applique maintenant à la Chambre des communes seulement. La proposition du gouvernement, si je comprends bien, est telle que, du point de vue de la Chambre des communes, le gouvernement doit, d'une certaine façon, nommer les personnes, tandis que la Chambre des communes approuve ou rejette la nomination. Tout de même, je n'ai lu aucun passage où il est dit que la même chose s'applique au Sénat. Vous devez suivre le pas.

**Le sénateur Smith:** Le bureau de «Howard Wilson réincarné», comme je le dis, exigera une loi, car l'actuel conseiller à l'éthique est rémunéré. Même si on engage à temps partiel un ex-juge respecté qui aurait droit à une allocation quotidienne, il faudrait tout de même le payer. Je ne veux pas parler au nom du sénateur Joyal, mais je crois qu'il est d'avis que la question peut se régler au moyen d'une résolution.

**M. Stewart:** Il est question des moyens à employer. Si nous présumons que l'objectif consiste à établir un code de déontologie du Sénat, ce qui, à mon avis, supposerait un code administré par un agent de surveillance ou des services policiers, alors il y a toute la question de savoir quels sont les éléments concrets et les coûts qu'il faut prendre en considération pour mettre cela en place. Ce que je laisse entendre, sénateur, c'est que, dans le monde où je vis, il n'y a pas une grande demande, du point de vue des relations publiques, à l'égard de ce code de déontologie appliqué au Sénat.

**Le sénateur Smith:** Peut-être que le fait de donner à ce responsable un rôle relativement modeste entraînera la question que vous avez soulevée — que les membres du public, et non seulement un collègue de la Chambre, auront le droit de déposer des plaintes. Si tel est le cas, cela rappellerait ce que font les gens de Démocratie en surveillance. Je les verrais déposer des plaintes tous les sept ou 14 jours, puis il faudrait affecter un nombre considérable de personnes à cela et exiger des fonds.

J'ai posé la question, mais je vais laisser le sénateur Joyal parler en son propre nom.

**Mr. Stewart:** If members of the public could file complaints against senators and against private members of the House of Commons, it would be a wonderful relief from some of the things we see on television. It would be constantly on television and it would reduce the boredom.

**The Chairman:** I can only assume that, if there were a valid complaint against a senator or a member of the House of Commons, they could surely find a member of an opposition party to propose it for them, as long as the complaint were valid.

**Mr. Stewart:** That is why I mentioned "honour among thieves."

**The Chairman:** I would point out that we must leave shortly to continue with the other part of our meeting.

**Senator Di Nino:** Perhaps we will continue this discussion at another time. For now, I welcome our former Senator Stewart back. He has been both a student and a teacher on these issues for some four decades, plus. The paper that he prepared this morning highlights the fact that he is a man who thoroughly studies the issues and articulates them well. We thank him for that.

A couple of the terms that have been used in the past by those who have come before us are: "crisis of confidence" and "questions of trust." Your paper certainly leads me to believe that you do not necessarily agree with that as far as the actions of members of Parliament, and in particular those of senators, are concerned. Am I correct in that?

**Mr. Stewart:** Absolutely. The complaint I hear, particularly in respect of members of the House of Commons, is that they simply follow the leader. There is no independent action, either corrupt or honest.

**Senator Di Nino:** Thank you, and I agree with that. I would like to deal with one small issue that needs to be addressed in greater depth. I believe you said, "It diverts the attention from the real problem." I understood that to mean that you believe that the problem is not with members of the House or members of the Senate and that we should be looking at where the problem really exists and trying to deal with that. Could you give us some more thought on that for our deliberations?

**Mr. Stewart:** Senator, I was simply reporting what I hear. The complaint is a simple one. We have a concentration, as I said earlier, of population and industry in cities that is having a deleterious impact on representation of rural areas. Here, I speak as a person from Atlantic Canada. The complaint is that there is a kind of chumminess among those who, in Scotland in the 18th century, would have been called "The people above." They play golf together; they go fishing together, et cetera. There are also those wonderfully effective consultants, so the attitude is, "Why bother with the MP? Get an effective consultant and get things done." That seems to be the real problem, as far as PR is concerned. There may be reasons for cleaning up your rules;

**M. Stewart:** Si des membres du public pouvaient déposer des plaintes contre les sénateurs et contre les membres privés de la Chambre des communes, ce serait un grand soulagement pour ce qui est de ce que nous voyons parfois à la télévision. Ce serait toujours à la télévision, et ce serait moins ennuyeux.

**La présidente:** Je peux seulement présumer que s'il s'agit d'une plainte valable à l'encontre d'un sénateur ou d'un député aux Communes, alors on pourrait sûrement trouver un membre du parti d'opposition qui se chargerait de l'affaire, à condition que la plainte soit valable.

**M. Stewart:** C'est pourquoi j'ai dit que «les bandits ont leur code d'honneur».

**La présidente:** J'aimerais signaler que nous devons partir sous peu, afin de continuer avec l'autre partie de notre réunion.

**Le sénateur Di Nino:** Peut-être allons-nous poursuivre cette discussion une autre fois. Pour l'instant, je salue le retour du sénateur Stewart. Cela fait plus de 40 ans qu'il étudie et enseigne ces questions. Le mémoire qu'il a préparé pour aujourd'hui souligne le fait qu'il est le genre d'homme qui étudie rigoureusement les questions et les articule bien. Nous l'en remercions.

Par le passé, il est arrivé que des témoins nous parlent d'une crise de confiance ou de questions reliées à la confiance. Votre exposé me porte certainement à croire que vous n'êtes pas forcément d'accord avec cela, pour ce qui touche la conduite des parlementaires et en particulier celle des sénateurs. Ai-je raison de l'affirmer?

**M. Stewart:** Tout à fait. Ce dont on se plaint à moi, particulièrement pour ce qui est des députés aux Communes, c'est qu'ils suivent leur chef. Il n'y a pas d'action indépendante, qu'elle soit corrompue ou honnête.

**Le sénateur Di Nino:** Merci, et je suis d'accord avec cela. J'aimerais traiter d'une petite question qu'il faut étudier plus à fond. Je crois que vous avez dit: cela détourne l'attention du véritable problème. J'interprète cela comme voulant dire, selon vous, le problème concerne non pas la Chambre ou les membres du Sénat; nous devrions essayer de voir où le problème existe vraiment et tenter de le régler. Pourriez-vous nous livrer d'autres réflexions là-dessus, pour nos délibérations?

**M. Stewart:** Sénateur, je signalais simplement ce qu'on me dit. La plainte est simple. Comme je l'ai dit plus tôt, il y a dans les villes une concentration d'habitants et d'industries qui a un effet délétère sur la représentation de nos régions rurales. Ici, je m'adresse à vous en tant que personne originaire de la région de l'Atlantique. La plainte est la suivante: il y a une sorte de copinage entre ceux qu'on appelait «the people above» dans l'Écosse du XVIII<sup>e</sup> siècle. Autrement dit, la haute gomme. Ces gens-là jouent au golf ensemble; ils vont à la pêche ensemble et ainsi de suite. De même, il y a ces experts-conseils d'une efficacité redoutable; on a donc l'attitude suivante: Pourquoi déranger le député? Allez-vous chercher un bon consultant et allez de l'avant. Voilà qui semble



however, do not delude yourself that it will do much for public respect for our institution.

**Senator Rompkey:** I believe you said there was a need for cleaning up the rules. Do you also see an argument for, once they are cleaned up, bringing them together into one body and one place?

**Mr. Stewart:** Do you mean within the Senate or in both Houses?

**Senator Rompkey:** I am referring to the Senate.

**Mr. Stewart:** I do not know whether there is a need for cleaning up and clarification. I assume that honourable senators have heard evidence that shows that to be true. If so, that is something you should undertake. You should clean up and clarify.

**Senator Rompkey:** I hesitate to use the word "codify," but is it reasonable and sensible, once you clean them up, to bring them together into one section?

**Mr. Stewart:** One section of the *Rules of the Senate*.

**The Chairman:** Thank you very much, Senator Stewart. It has been a pleasure to have you back with us. I apologize to honourable senators once again for cutting everything short.

I would point out that, if honourable senators have follow-up questions for any of the witnesses and they present them to me, I would be delighted to pass them on and circulate the answers when we get them back.

**Senator Grafstein:** I had an opportunity to speak to Professor. Gibson just after his testimony and he told me that he would be prepared to return. He has raised a number of fundamental issues, some of which deserve careful scrutiny. He indicated to me that he would be willing to come back because he felt, as I believe we all did, that we did not have a thorough opportunity to examine minutely his viewpoints, which are quite different from mine.

**The Chairman:** We will now adjourn to reconvene in 10 minutes in the East Block.

The committee adjourned.

OTTAWA, Tuesday, April 1, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 10:45 a.m. to examine proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other acts as a consequence and proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver report, tabled in the Senate on October 23, 2002.

**Senator Lorna Milne** (*Chairman*) in the Chair.

être le véritable problème, du point de vue des relations publiques. Vous avez peut-être de bonnes raisons de faire le ménage dans vos affaires; tout de même, n'allez pas croire que cela va changer du tout au tout le respect que le public a pour notre institution.

**Le sénateur Rompkey:** Je crois que vous avez dit qu'il fallait faire le ménage en ce qui concerne les règles. Croyez-vous aussi que, une fois le ménage fait, il faut réunir les règles pour qu'elles forment un tout?

**M. Stewart:** Voulez-vous dire au Sénat ou dans les deux Chambres?

**Le sénateur Rompkey:** Je parle du Sénat.

**M. Stewart:** Je ne sais pas s'il faut faire le ménage ou apporter des éclaircissements. Je présume que les honorables sénateurs auront entendu des témoignages qui laissent voir que c'est vrai. Le cas échéant, c'est une mesure que vous devriez entreprendre. Vous devriez faire le ménage et éclaircir les choses.

**Le sénateur Rompkey:** J'hésite à utiliser le terme «codifier», mais est-ce raisonnable et sensé, une fois le ménage fait, de réunir les éléments pour en faire un article?

**M. Stewart:** Un article du *Règlement du Sénat*.

**La présidente:** Merci beaucoup, sénateur Stewart. Vous accueillir de nouveau a été un plaisir pour nous. Je m'excuse auprès des honorables sénateurs, encore une fois, de devoir couper court toujours à la discussion.

Je soulignerais que, dans la mesure où les honorables sénateurs ont des questions de suivi pour l'un quelconque des témoins et qu'ils me les présentent à moi, c'est avec bonheur que je les transmettrai et que je les ferai circuler par la suite.

**Le sénateur Grafstein:** J'ai eu l'occasion de m'adresser au professeur Gibson, tout juste après son témoignage; il m'a dit qu'il serait prêt à revenir. Il a soulevé plusieurs questions fondamentales, dont certaines méritent d'être examinées soigneusement. Il m'a dit qu'il était prêt à revenir parce que, selon lui, comme nous le croyons tous, nous n'avons pas vraiment eu l'occasion d'examiner avec soin ses idées, qui sont très différentes des miennes.

**La présidente:** Nous allons maintenant faire une pause, pour nous retrouver dans dix minutes dans l'édifice de l'Est.

La séance est levée.

OTTAWA, le mardi 1<sup>er</sup> avril 2003

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 10 h 45 pour examiner les propositions visant à modifier la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence, ainsi que la proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à donner suite au rapport Milliken-Oliver déposé au Sénat le 23 octobre 2002.

**Le sénateur Lorna Milne** (*présidente*) occupe le fauteuil.



[English]

**The Chairman:** Honourable senators, we have, via video-conference, Professor Mancuso from the University of Guelph.

**Ms. Maureen Mancuso, Professor, University of Guelph:** Honourable senators, by way of introduction, I will talk for a minute about expectations, because I think expectations are important from the public's perspective when we talk about codes of conduct. If the history of political scandal in this country teaches us anything, it is that we sometimes run the risk of failing to understand the behavioural expectations to which the Canadian public subjects its official officeholders. Scandals that erode confidence in government, tarnish the reputation of politicians as a class and ultimately give rise to committees like this one are examples of political acts that confound or shatter public expectations.

This is not to say that I think the public has it right. I think that, in some sense, these expectations are rather unrealistic. The public, after all, are political outsiders, and they do not have a familiarity with the day-to-day expectations or requirements of politics. They are quick to discount the demands of the job, and they are hypersensitive to the apparent benefits. No matter, those are still their perceptions, and even if they are unrealistic expectations, they need to be understood and addressed, because it is those expectations on which any sense of public confidence in government is founded.

I will not go into too much detail about that degree of confidence. I think you all know it is low and dropping. As a reminder, I have produced a few tables from a 1999 article that compares the public's perceptions to those of politicians and journalists. Copies of the charts are before you this morning. In table number 1, you can see that the public does not share the politician's high opinion of Parliament. When you look at the Senate, you see the perception gap is much narrower. What is distressing is that when you look at the Senate, even among your colleagues, fellow politicians, those who have little or no confidence in the Senate as an institution stands at about 51 per cent. When you look at the data, you see that fully two out of every five Canadians have no confidence at all in the Senate as an institution, and twice as many have a similarly dismal opinion of Parliament as a whole.

I feel that that is an issue that needs to be addressed. Again, cautioning whether it is realistic or not, I still think there is work to do to address that.

The code is a good first step. This code really does establish some important standards that would apply universally to all parliamentarians, emphasizing the requirements for them to avoid not only real, but even apparent conflicts of interest. The code enshrines the principles of disclosure and transparency, at least with respect to the office of the ethics commissioner, if not the public. It recognizes the importance of providing ethical guidance and advice to parliamentarians, most of whom, as we all know,

[Traduction]

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous accueillons aujourd'hui, grâce à la vidéo-conférence, la professeure Mancuso de l'Université de Guelph.

**Mme Maureen Mancuso, professeure, Université de Guelph:** Honorables sénateurs, en guise d'introduction, je vais vous entretenir brièvement des attentes du public parce que je crois qu'il est en droit d'avoir des exigences lorsque l'on parle de codes de déontologie. Si l'histoire des scandales politiques au Canada nous enseigne quelque chose, c'est que nous risquons parfois de ne pas comprendre les attentes du public envers le comportement des titulaires officiels d'une charge quelconque. Les scandales qui érodent la confiance à l'égard du gouvernement entachent la réputation de tous ceux et celles qui sont engagés en politique et, en bout de ligne, donnent lieu à la création de comités comme le vôtre. De tels scandales sont des exemples d'actes politiques qui rendent le public confus ou qui viennent ébranler ses attentes.

Cela ne veut pas dire qu'à mon avis, le public a raison. Je crois, en un sens, que ces attentes sont plutôt irréalistes. Après tout, le public est étranger au monde politique, et il ne connaît pas la pression ou les exigences quotidiennes de cette réalité. Il fait rapidement fi des exigences du poste pour ne s'attarder qu'aux avantages apparents. Quoi qu'il en soit, c'est toujours ainsi que le public perçoit les hommes et les femmes politiques, et même si ses attentes sont irréalistes, on doit en tenir compte parce que c'est sur ces attentes que toute la confiance du public à l'égard du gouvernement repose.

Je n'irai pas trop loin dans le degré de confiance. Je pense que vous savez tous qu'il est faible et qu'il diminue sans cesse. Je tiens seulement à vous rappeler que j'ai produit quelques tableaux à partir d'un article publié en 1999 qui compare les perceptions du public à celles des politiques et des journalistes. Je vous en ai remis un exemplaire ce matin. Au tableau numéro 1, on voit que l'opinion du public est moins élevée envers le Parlement que l'opinion des gens qui sont en politique. Et on voit que l'écart de perception est beaucoup plus étroit envers le Sénat. Ce qui est inquiétant, c'est que dans le cas du Sénat, même parmi vos collègues, vos camarades politiques, 51 p. 100 ont peu ou pas confiance au Sénat en tant qu'institution. Quand on prend les données, on constate que deux Canadiens sur cinq n'ont aucunement confiance au Sénat, et deux fois plus ont la même opinion regrettable à l'égard du Parlement dans son ensemble.

À mon avis, on ne peut éviter la question. Et que ce soit réaliste ou non, je crois toujours qu'il y a du travail à faire pour régler ce problème.

Le code est une première étape dans le bon sens. Ce code fixe effectivement certaines normes importantes qui s'appliqueraient à tous les parlementaires, en insistant sur les exigences qu'ils doivent respecter pour éviter non seulement des conflits d'intérêts réels, mais même l'apparence de conflits. Le code enchâsse les principes de divulgation et de transparence, à tout le moins au commissaire à l'éthique, sinon au public. On reconnaît l'importance de donner des orientations et des conseils éthiques

are willing to do the right thing, but who are often confronted with confusing and conflicting obligations.

Most important, it finally puts the ethics commissioner on a sound institutional footing by making it a position of parliamentary scope and accountability rather than an arm of the Prime Minister's office. That is an important development.

I will stop there. I thank the committee for giving me the chance to meet with you this morning. I would be happy to entertain questions or engage in a dialogue or conversation about the code.

**Senator Rompkey:** I have looked at the charts that the witness put before us and which she went over with us. Professor Mancuso, you talked about confidence in institutions. However, we have just heard from former Senator Stewart about the attitudes of the public. The case that he put before us was that the public feels that parliamentarians, especially in the case of the House of Commons, have far too little power and influence. The criticism is not that they are using their position to influence policy, but that they are not using their position to influence policy. The case that he put before us was that by instituting a code that parliamentarians must live up to, we are fixing the wrong problem. We should be addressing trying to obtain more influence for members of Parliament.

I wanted to raise that with you, because we are talking about the need for a code. You seemed to indicate that there is a need and that the public demands one. I wanted to lay before you the testimony we just heard from John Stewart, because it seems to me that is relevant to our discussion and to your testimony.

**Ms. Mancuso:** Yes. I would agree. That came out loud and clear from the politicians in our study. It was very much the politicians, provincial legislators as well as federal legislators, who, in the course of the surveys, spoke about the need for parliamentary reform and increasing the power of backbenchers.

I worked in Parliament as an intern in 1984 on the McGrath Special Committee on Reform of the House of Commons. This was a very important report, in that it talked about what kinds of reforms, both structural and procedural, could be implemented to enhance both the actual and the perceived power of backbenchers. Certainly, the perception that party discipline constrains and limits the influence of parliamentarians is out there. However in our study, we heard that from the members themselves, not from the public.

**Senator Rompkey:** I wanted to also get at the attitude of the public toward a code of conduct. Is it your position that the public is demanding this? John Stewart, and I hope I am reflecting him fairly, said that he was not hearing that. They were not rising up and saying, "You must bring in a strict code to restrain these people who are unduly using their influence." He is hearing that we should do something to enhance the role of parliamentarians so that they have more influence. Is my question clear?

aux parlementaires dont la plupart, comme nous le savons tous, sont disposés à faire ce qu'il se doit, mais ils doivent souvent faire face à des obligations confuses et contradictoires.

Mais plus important encore, cela donne au commissaire à l'éthique une base institutionnelle solide, son poste est investi d'une autorité parlementaire et assorti de responsabilités plutôt que d'être une prolongation du cabinet du premier ministre. C'est là une grande amélioration.

Je vais m'arrêter ici. Je remercie les membres du comité de me donner la chance de les rencontrer ce matin. Je me ferai un plaisir de répondre aux questions ou d'engager le dialogue ou la discussion au sujet du code.

**Le sénateur Rompkey:** J'ai examiné les tableaux que le témoin nous a présentés et qu'elle a passés en revue avec nous. Professeure Mancuso, vous avez parlé de confiance à l'égard des institutions, mais nous venons d'entendre le témoignage de l'ancien sénateur Stewart au sujet des attitudes du public. Il nous a dit que le public estime que les parlementaires, surtout les députés, n'ont pas assez de pouvoir ou d'influence. On ne leur reproche pas d'utiliser leur poste pour influencer les politiques, mais, au contraire, de ne pas l'utiliser suffisamment. Et il ajoute qu'en imposant un code aux parlementaires, nous réglons le mauvais problème. Nous devrions tenter de donner plus d'influence aux députés.

Je tenais à vous faire part de cette observation parce que nous discutons aujourd'hui de la nécessité d'établir un code. Vous avez semblé dire que cette nécessité existe et que le public l'exige. Je tenais à vous parler du témoignage de John Stewart, parce qu'il me semble qu'il est pertinent à notre discussion et à votre intervention.

**Mme Mancuso:** Oui, je suis d'accord, cela est ressorti clairement et précisément de la part des politiques dans notre étude. Ce sont en grande partie les politiques, les législateurs provinciaux et fédéraux qui, dans le cadre des sondages, ont parlé de la nécessité d'une réforme parlementaire et de l'accroissement du pouvoir des députés d'arrière-ban.

J'ai travaillé au Parlement comme stagiaire en 1984 au sein du Comité spécial McGrath sur la réforme de la Chambre des communes. Le comité a produit un rapport très important, en ce sens qu'il a parlé des types de réformes de structures et de procédures qui pourraient être mises en œuvre pour accroître le pouvoir effectif et apparent des députés d'arrière-ban. Certes, la perception que la discipline de parti restreint et limite l'influence des parlementaires existe. Mais dans notre étude, ce sont les députés eux-mêmes qui nous l'ont dit, pas le public.

**Le sénateur Rompkey:** Je voulais aussi vous parler de l'attitude du public à l'égard d'un code de déontologie. Est-ce que vous croyez que c'est le public qui exige ce code? John Stewart, et j'espère que je traduis bien ce qu'il a dit, a indiqué que ce n'est pas ce qu'il avait entendu. Le public ne réclame pas l'adoption d'un code strict pour restreindre les personnes qui utilisent indûment leur influence. Ce que les gens lui disent, c'est que nous devrions faire quelque chose pour améliorer le rôle des parlementaires afin qu'ils aient plus d'influence. Est-ce que ma question est claire?



**Ms. Mancuso:** Yes. If you look at table 3, senator, where we asked the public what kinds of reform measures they thought would reduce corruption a lot, a little or not at all, the largest percentage of response was to create an independent ethics commission to investigate the public's complaints. A full 61 per cent said that would make a lot of difference in terms of their perceptions of the problem.

Second was to bring in stiffer penalties, with 60 per cent feeling that that would make a lot of difference.

I think there is a sense, at least from a perceptual point of view, that it would be seen as providing some degree of rules, or — I do not even like the word “rules” — a framework from which they could evaluate behaviour, as well as what we heard from members themselves, that they are looking for concrete guidance on how to handle certain situations. A code is a win-win for both the public and parliamentarians on that score.

**Senator Grafstein:** Thank you, Ms. Mancuso. Public polls are always very interesting, and sometimes they can be misleading.

**Ms. Mancuso:** Yes.

**Senator Grafstein:** Let me start with your table 3. This seems to me to be a proposition that begs the answer. You start by saying, “Do you think the proposals would reduce corruption?” The question, in effect, assumes that the public believes that politicians are corrupt. Have you asked a series of other, more careful questions with respect to trying to evoke what public attitudes might be on the question of corruption? When you say, “do you think it would reduce corruption,” there is an assumption there. Frankly, if I were a member of the public, I would say, “Here is a way to do it.” However, the preliminary question contains the word “corruption” as well, and where is the evidence for that?

Let me make it a bit more complex for you. You have put provincial politicians, federal politicians and cabinet ministers all in one bundle. Frankly, our concern here is to try to differentiate between the cabinet, Parliament, lobbyists and senators.

I wonder whether you have, in your questions, gone through each of those categories to determine whether your conclusions apply?

Let me give you one further example, because I assume all honourable senators would like to get at this.

In table number 2, you indicate that civil servants have the lowest rating in terms of, I suppose, ethical conduct. Is that correct?

**Mme Mancuso:** Oui. Sénateur, si vous regardez au tableau 3, où nous avons demandé au public quels types de réformes, à son avis, réduiraient la corruption beaucoup, un peu ou pas du tout, le pourcentage le plus important des réponses portait sur la création d'une commission à l'éthique indépendante, chargée de faire enquête sur les plaintes du public. Parmi les répondants, 61 p. 100 ont dit que cela changerait beaucoup leurs perceptions du problème.

Deuxièmement, on proposait des sanctions plus sévères, 60 p. 100 des répondants estimaient que cela ferait une grande différence.

Je crois que les gens pensent, du moins c'est ce qu'ils perçoivent, que cette commission à l'éthique serait considérée comme un organisme qui plante certaines règles ou — je n'aime même pas le mot «règles» — un cadre à partir duquel elle pourrait évaluer les comportements; ce que les députés nous disent, c'est qu'ils veulent des orientations concrètes sur la façon d'agir dans certaines situations. À cet égard, l'établissement d'un code est autant à l'avantage du public que des parlementaires.

**Le sénateur Grafstein:** Merci, madame Mancuso. Les sondages publics sont toujours très intéressants et parfois trompeurs.

**Mme Mancuso:** C'est exact.

**Le sénateur Grafstein:** Permettez-moi de commencer avec votre tableau 3. Il me semble y avoir une proposition qui appelle une réponse. Vous dites: «Croyez-vous que les propositions permettraient de réduire la corruption?» En effet, la question laisse entendre que le public croit que les politiciens sont corrompus. Est-ce que vous avez posé une série d'autres questions plus précises en espérant déterminer ce que pourraient être les attitudes du public à l'égard de la corruption? Quand vous dites «Croyez-vous que cela réduirait la corruption», il y a là une supposition. Bien honnêtement, si j'étais membre du public, je dirais: «Voici comment procéder», mais la question préliminaire contient le mot «corruption» également, et sur quoi vous basez-vous pour dire cela?

Je vais vous compliquer un peu plus les choses. Vous avez mis tous les politiciens provinciaux et fédéraux et tous les ministres dans le même paquet. Honnêtement, ce que nous voulons ici, c'est faire la différence entre le Cabinet, le Parlement, les lobbyistes et les sénateurs.

Je me demande si dans vos questions, vous avez passé chacune de ces catégories en revue pour déterminer si vos conclusions s'y appliquent.

Permettez-moi de vous donner un autre exemple parce que je suppose que tous les honorables sénateurs aimeraient bien aborder cette question.

Au tableau numéro 2, vous dites que les fonctionnaires, pour ce qui est de la conduite éthique, obtiennent la note la plus basse. Est-ce exact?



**Ms. Mancuso:** Respondents were asked whether they think civil servants are higher, lower or about the same; 11 per cent of the public said civil servants were higher and 17 per cent said lower.

**Senator Grafstein:** Perhaps you could just address this question, because it is very important for us to differentiate between public awareness and concern. All of the press, as you know, has been focused not on parliamentarians or senators, but on cabinet ministers and lobbyists.

**Ms. Mancuso:** On the first point, that is just a note. You are looking at the tables out of context. This is part of a large study intended to gauge the state of political ethics and people's attitudes toward questions of corruption. For example, respondents were told, "Political corruption is a widespread problem in this country," to which 74 per cent of the public strongly agreed. We also said, "No matter what we do, we can never put an end to political corruption in this country." Seventy-one per cent of the public strongly agreed with that statement.

I will be the first to admit that polls have limits in terms of their value and what you can extrapolate from them, but I would also caution that it is a mistake to look at the tables out of the context of the whole study, which was very well developed.

To get to your other point, we would like to make distinctions between the various categories of officeholders, but the public does look at you as a class on some level. We did try to gauge how people's reactions varied by having as a core part of the survey a set of hypothetical questions or scenarios in which we changed the officeholders. We wanted to see if there was a different response when we did that. We used ministers, senators and MPs.

The interesting swing occurred when a member of the media was inserted into the question. When politicians were being asked something intrusive about their private lives, the public reacted negatively, but towards the journalist. Every time the media entered the question, we got a reaction.

I think you would be surprised by the results of the survey. There is a larger reservoir of support for public officials and politicians in this country than many of you may recognize or appreciate at times. I know we only hear about the negative. We focus on scandals and what are perceived to be negative events. We do not hear about all of the good work. Certainly the study reveals that there is a large reservoir of support for what you do.

**Senator Grafstein:** I am looking at table 3 and I just speak as a senator from Ontario. We have three levels of government, municipal, provincial and federal, which includes cabinet ministers, members of the House and senators. When you ask a

**Mme Mancuso:** À ce sujet, les répondants ont été invités à dire si à leur avis, les fonctionnaires se situent à un niveau inférieur ou égal; 11 p. 100 des réponses du public ont indiqué que les fonctionnaires se situaient à un niveau plus élevé et 17 p. 100 ont dit à un niveau moins élevé.

**Le sénateur Grafstein:** Peut-être pourriez-vous parler uniquement de cette question parce qu'il est très important pour nous de faire la différence entre la sensibilisation du public et ses inquiétudes. Comme vous le savez, toute la presse s'est concentrée non pas sur les parlementaires ou les sénateurs, mais sur les ministres et les lobbyistes.

**Mme Mancuso:** En ce qui concerne le premier point, c'est simplement une note. Vous prenez les tableaux hors contexte. Ces tableaux s'insèrent dans une vaste étude visant à mesurer l'état de l'éthique politique et les attitudes de la population à l'égard des questions de corruption. Par exemple, on a dit aux répondants: «La corruption politique est un problème répandu au Canada», et 74 p. 100 des membres du public étaient tout à fait d'accord. Nous avons dit également: «Peu importe ce que nous faisons, nous ne pourrions jamais mettre un terme à la corruption politique au Canada». Soixante et onze pour cent des membres du public étaient tout à fait d'accord avec cet énoncé.

Je serai la première à reconnaître les limites de la valeur et des extrapolations des sondages, mais je vous préviens que c'est une erreur de prendre les tableaux hors du contexte de toute l'étude qui a été très bien menée.

Pour en venir à votre autre élément, nous aimerions discerner les diverses catégories de fonction, mais le public vous considère comme une catégorie et vous situe à un niveau donné. Nous avons effectivement tenté de déterminer comment les gens réagissaient en incluant, comme éléments essentiels du sondage, une série de questions hypothétiques ou de scénarios dans lesquels nous avons changé les titulaires de fonctions. Nous voulions voir si la réponse serait différente. Nous avons l'exemple des ministres, des sénateurs et des députés.

Le changement intéressant s'est produit lorsque nous avons ajouté les médias à la question. Lorsque les politiciens se voyaient poser des questions intrusives au sujet de leur vie privée, le public réagissait négativement, mais à l'égard du journaliste qui les posait. Chaque fois que le responsable des médias posait la question, nous avions une réaction.

Je pense que vous seriez surpris des résultats de l'enquête. Il existe un niveau important de soutien à l'égard des fonctionnaires et des politiques au Canada, soutien plus important que nombre d'entre vous reconnaissent ou appréciaient. Je sais que l'on n'entend parler que du négatif. Nous nous concentrons sur les scandales et sur ce que nous percevons comme des événements négatifs. On n'entend pas parler du tout du bon travail qui se fait, quoique l'étude révèle qu'il existe un énorme bassin de soutien pour ce que vous faites.

**Le sénateur Grafstein:** Je regarde le tableau 3 et je fais ici mon intervention uniquement en tant que sénateur de l'Ontario. Il y a trois paliers de gouvernement, municipal, provincial et fédéral, ce qui inclut des ministres, des députés et des sénateurs. Lorsque

respondent in Toronto about "politicians" at a time when there is some large public grievance in that city with respect to politicians at the municipal level, would that not distort your conclusions?

**Ms. Mancuso:** That is what I am telling you. We did not do that. The group in the table labelled "politicians" are respondents, that is, MPs, senators and provincial MPPs. On the table, you see only questions about Parliament and the Senate. On table 2, question 2, we only asked about members of Parliament and civil servants.

**Senator Grafstein:** Again, even if you say "members of Parliament," many people in Ontario do not know the difference between a member of Parliament and a member of their Ontario legislature and they group them together. As an example, in Ontario we have a very thorough system of an ethics commissioner and a code, as we have heard. Yet the numbers do not seem to vary, with or without the code. What are we to draw from that?

**Ms. Mancuso:** If you want to see the regional differences, I could send you that breakdown. There were no obvious regional differences to speak of, except for Quebec, which was an outlier; it was the reverse of what public expectations would have been. Quebec respondents were the most intolerant of all the examples described in the sample survey. That runs counter to what had previously been written in the literature.

**Senator Grafstein:** Madam Chairman, I think it would be useful to get the entire study. I reserve further questions until I have had a chance to ensure our conclusions are not unfairly distorted from the work that Ms. Mancuso has done.

**The Chairman:** We will ask for the entire study and see that it is circulated. We do have the questions from one of the professor's studies, but not the answers.

**Senator Joyal:** I appreciate your contribution, Ms. Mancuso. In relation to table 4 and the appreciation by the public of the Senate, as you said, about 49 per cent of the public said they have little confidence in the Senate. I think that is a fantastic figure. The Senate has been criticized, vilified and nailed in Canadian public opinion for the last 20 years, regularly and repeatedly. We have been nailed repeatedly through the editorial pages of Canadian national and regional newspapers. Yet we still maintain the trust of 50 per cent of the Canadian population. If you look up how many Canadian governments have been elected with less than 50 per cent of the vote, you will be astonished to find that most, provincial and federal, are elected with less than 50 per cent of the support and confidence of Canadians.

**The Chairman:** I would point out that the response of the public to the question about the Senate was only 34 per cent.

**Senator Joyal:** Even at 34 per cent, look at the way the Senate has been treated. This is not a problem essentially linked to the behaviour of senators. In table 3 of your data, you propose, at

vous posez une question à un répondant de Toronto au sujet des «politiciens» à un moment où l'on constate un important ressentiment du public de cette ville à l'égard des politiciens au niveau municipal, ne faussez-vous pas en quelque sorte vos conclusions?

**Mme Mancuso:** C'est ce que je vous dis. Ce n'est pas ce que nous avons fait. Le groupe dans le tableau intitulé «politiciens» est un groupe de répondants, c'est-à-dire des députés fédéraux, des sénateurs et des députés provinciaux. Dans le tableau, vous ne voyez que des questions au sujet du Parlement et du Sénat. Au tableau 2, à la question 2, nous n'avons posé des questions que sur les députés et les fonctionnaires.

**Le sénateur Grafstein:** Là encore, même si vous dites «parlementaires», bien des gens en Ontario ne connaissent pas la différence entre un député fédéral et un député de leur assemblée législative et les mettent tous les deux dans le même panier. Par exemple, en Ontario, nous avons un système très rigoureux de commissaire à l'éthique, un code, comme on l'a dit. Pourtant, les chiffres ne semblent pas varier, avec ou sans le code. Que devons-nous en conclure?

**Mme Mancuso:** Si vous voulez voir les différences régionales, je pourrais vous faire parvenir cette ventilation. Nous n'avons pas constaté de différences régionales évidentes, sauf pour le Québec, ce qui a été une observation aberrante; nous avons constaté le contraire dans les attentes du public. Les répondants du Québec ont été les plus intolérants parmi ceux qui sont décrits dans l'échantillon de sondage. Cela va à l'encontre de ce que contenait la documentation.

**Le sénateur Grafstein:** Madame la présidente, je pense que nous devrions avoir toute l'étude. Je réserve mes questions jusqu'à ce que je puisse m'assurer que nos conclusions ne sont pas injustement faussées par rapport au travail qu'a fait Mme Mancuso.

**La présidente:** Nous allons demander que toute l'étude soit distribuée. Nous avons effectivement les questions des études du professeur, mais pas les réponses.

**Le sénateur Joyal:** J'apprécie votre contribution, madame Mancuso. Dans le tableau 4, sur l'appréciation du Sénat par le public, comme vous l'avez dit, environ 49 p. 100 du public ont peu confiance au Sénat. Je crois que c'est un chiffre fantastique. Le Sénat a été critiqué, vilipendé et mis au pilori dans l'opinion publique canadienne depuis les 20 dernières années, et ce, de façon régulière et répétée. On nous a descendus à plusieurs reprises dans les pages éditoriales des journaux nationaux et régionaux au Canada. Pourtant, nous conservons toujours la confiance de 50 p. 100 de la population canadienne. Si vous regardez les gouvernements canadiens qui ont été élus avec moins de 50 p. 100 des voix, vous serez étonnée de constater que c'est le cas de la plupart des députés provinciaux et fédéraux.

**La présidente:** Je vous signale que la réponse du public à la question portant sur le Sénat n'a été que de 34 p. 100.

**Le sénateur Joyal:** Même à 34 p. 100, regardez comment le Sénat a été traité. Ce n'est pas un problème qui est essentiellement lié au comportement des sénateurs. Au tableau 3 de vos données,



question 58, bringing in stiffer penalties for corrupt behaviour. To me, corruption is a criminal offence. The package in front of us has no amendment to the Criminal Code. I have made that point repeatedly. I think it should be revised. This proposal does not touch that area.

Second, you suggest requiring all politicians to publicly reveal their tax returns. The draft bill in front of us does not ask politicians of any stripe to reveal their tax returns. To me, that would be an intrusion into private life.

Third, politicians should be made to take a course on public ethics. That is worthwhile, but we do not need an ethics package for that. We already have rules about which we can inform senators and politicians.

Fourth, you suggest creating an independent ethics commission to investigate public complaints. I am sorry, but the present package does not allow for that. It allows members of Parliament in the House of Commons or the Senate to file a complaint.

Finally, screen those seeking public office for gaps in their personal ethics. That duty belongs to the party; it does not belong to the Senate or House of Commons once an MP is elected or a senator is appointed.

I respectfully submit to you that all the questions you have asked in table 3 have no immediate bearing on the bill we are discussing because none of them includes any of those proposals. Therefore, that tells me that we are pedaling, to use a common expression, in whipped cream. None of the proposals that we are trying to understand are specifically dealt with in your questions. I am not very impressed by the fact that you ask people, "Do you trust your politicians?" I do not know of any Western democracy where politicians are on the same footing as judges. It is like comparing the fireman with the priest and asking, "Whom do you trust more?" It depends on the context.

When you approach an issue as complex as public trust with that kind of limited strategy, you do not put your finger on the real problem. The real problem is more party financing. I hope that we will have upcoming legislation on this. The issue of the lobbyist is the most important point, and the behaviour of ministers who take executive decisions on the rights of citizens. This is the most important element, not at the level where the first mandate of a member is to speak his or her mind, as Edmund Burke said, about a government proposal. We do not decide anything to do with the executive government. Those are the privileges of the executive government. We are there to speak for public, regional and minority interests. Then you can testify, "I am performing my duty responsibly and constitutionally."

vous proposez, à la question 58, d'imposer des pénalités plus rigoureuses pour les actes de corruption. Pour moi, la corruption est un crime. Les textes qui nous ont été soumis ne contiennent aucune modification au Code criminel. Je l'ai répété et répété. Je pense que le Code devrait être révisé. Cette proposition n'a rien à voir avec cela.

Deuxièmement, vous proposez d'exiger que tous les politiciens révèlent publiquement leurs déclarations de revenus. Dans l'avant-projet de loi qui nous a été soumis, on ne demande à personne de révéler ses déclarations de revenus. Pour moi, cela équivaldrait à une ingérence dans la vie privée.

Troisièmement, les politiciens devraient suivre un cours sur l'éthique publique. Mais nous n'avons pas besoin d'un projet de loi sur l'éthique pour cela. Nous avons déjà des règles en vertu desquelles on peut informer les sénateurs et les politiciens.

Quatrièmement, vous proposez de créer une commission à l'éthique qui serait indépendante et chargée de faire enquête sur les plaintes du public. Je suis désolé, mais les amendements qu'on nous a présentés ne le prévoient pas. Ils permettent aux députés ou aux sénateurs de déposer une plainte.

Enfin, les personnes qui voudraient occuper des fonctions publiques devraient faire l'objet d'un examen pour déceler des lacunes dans leur éthique personnelle. Ce devoir est celui du parti, pas du Sénat ni de la Chambre des communes une fois le député élu ou le sénateur nommé.

Avec tout le respect que je vous dois, je vous dis que toutes les questions que vous avez posées au tableau 3 n'ont rien à voir avec le projet de loi que nous discutons actuellement parce qu'aucune d'entre elles n'inclut ces propositions. J'ai donc l'impression que nous pédalons, pour utiliser une expression courante, dans la crème fouettée. Aucune de nos questions ne porte sur les propositions que nous essayons de comprendre. Je ne suis pas impressionné par votre question: «Faites-vous confiance à vos politiciens?» Je ne connais aucune démocratie occidentale où les politiciens sont sur le même pied que les juges. C'est comme comparer le pompier au prêtre et demander: «À qui faites-vous le plus confiance?» Cela dépend du contexte.

Quand vous utilisez une stratégie aussi restreinte pour aborder une question aussi complexe que la confiance du public, vous ne mettez pas le doigt sur le véritable problème. Le véritable problème concerne davantage le financement des partis. J'espère qu'on nous présentera bientôt un projet de loi là-dessus. La question du lobbyiste est la plus importante, ainsi que le comportement des ministres qui prennent des décisions au niveau exécutif concernant les droits des citoyens. C'est là l'élément le plus important. Il ne s'agit pas de déterminer dans quelle mesure le premier mandat d'un député est de faire connaître son opinion, comme l'a dit Edmund Burke, au sujet d'une proposition gouvernementale. Nous ne prenons aucune décision qui concerne le volet exécutif du gouvernement. Ce sont les privilèges de l'exécutif. Nous sommes là pour intervenir au nom du public, pour défendre les intérêts des régions et des minorités. Alors là, on peut dire: «Je fais mon devoir de façon responsable et constitutionnelle».



To say that someone is unethical and so forth and we should focus on this is to concentrate on limited and narrow problems. All the provinces have an ethics code and a commissioner, and when you look into this, it does reflect on the trust that people have in their provincial politicians as much as their federal politicians. We are really confusing everything here.

As much as I agree with your statement that the Prime Minister's code of ethics must be clearly published and implemented, because that is where the problem is, the rest of it is a minor element in the trust of the people. I would hope that your data would have helped us to understand that.

**The Chairman:** Thank you, Senator Joyal. I must say that we did ask Ms. Mancuso to tell us what her studies — this one was done in 1999 — showed about Canadian public opinion. These are not proposals, as you have clearly pointed out. I am sure Professor Mancuso will also point that out.

Professor Mancuso, do you wish to take on Senator Joyal?

**Ms. Mancuso:** I think it goes back to where I began, which was with expectations. Parliament has a public relations problem, part of which could be addressed by a code, for the reasons that I laid out at the beginning. I feel that expectations, when they are laid out or made visible in a code, give the public some understanding of what is a reasonable standard of behaviour to which to hold their members.

At the same time, it is important that, internal to the chamber, there should be established guidelines that help people to resolve the day-to-day ethical dilemmas inherent in public life. I have heard that loud and clear from the members I have interviewed in Canada, Britain and the United States. People appreciate having those standards clearly articulated. That does not mean that discretion or good judgment is no longer in play, but it does help to establish broad parameters in which both the public and parliamentarians will play.

**Senator Di Nino:** Ms. Mancuso, I share some of the frustration of my two colleagues, in that I believe it will be helpful to get the full report and take a look at the rest of the information. That may give us a better idea.

Our purpose, in chatting with you, is to ask for your opinions and guidance in our deliberations in dealing with this proposal to create a code of conduct for parliamentarians.

The witnesses whom we have heard so far have shed light on a number of things. One of the telling comments that former Senator John Stewart made this morning was that the discussion that we are having diverts attention from the real problem. The real problem, in his opinion, is principally with the executive and senior bureaucrats. The problems that come about are usually in

Dire que quelqu'un manque d'éthique et ainsi de suite, et que nous devrions nous concentrer là-dessus, c'est nous restreindre à des problèmes limités et étroits. Toutes les provinces ont un code d'éthique et un commissaire à l'éthique. Et quand on regarde la situation, cela reflète la confiance que les gens ont dans leurs politiciens provinciaux autant que fédéraux. En réalité, nous semons la confusion partout ici.

Je suis tout à fait d'accord avec vous pour dire que le code d'éthique du premier ministre doit être clairement publié et appliqué, parce que c'est là que le bât blesse. Le reste, c'est un élément mineur de la confiance de la population. J'espérais que vos données nous aideraient à comprendre cela.

**La présidente:** Merci, sénateur Joyal. Je dois dire que nous avons effectivement demandé à Mme Mancuso de nous préciser ce que ses études — celle-ci a été faite en 1999 — indiquaient au sujet de l'opinion publique des Canadiens. Ce ne sont pas des propositions, comme vous l'avez fait clairement remarquer. Je suis sûre que la professeure Mancuso le précisera également.

Madame Mancuso, souhaitez-vous répondre aux interventions du sénateur Joyal?

**Mme Mancuso:** Je pense que cela nous ramène à mon point de départ, c'est-à-dire les attentes. Le Parlement a un problème de relations publiques, dont une partie pourrait être réglée à l'aide d'un code, pour les raisons que j'ai énoncées au début. J'estime que si les attentes étaient exprimées ou clarifiées dans un code, le public comprendrait ce qu'est une norme raisonnable de comportement que doivent respecter ses parlementaires.

Du même souffle, il est important qu'à l'intérieur même de la Chambre ou du Sénat, il existe des lignes directrices bien établies qui aident les gens à résoudre les dilemmes de déontologie au jour le jour, dilemmes qui sont inhérents à la vie publique. C'est ce que m'ont dit clairement les députés que j'ai interviewés au Canada, en Grande-Bretagne, ainsi que les membres du Congrès des États-Unis. Les gens apprécient que ces normes soient clairement précisées. Cela ne veut pas dire que la discrétion ou le jugement n'entre plus en jeu, mais cela permet effectivement d'établir de vastes paramètres à l'intérieur desquels le public et les parlementaires pourront travailler.

**Le sénateur Di Nino:** Madame Mancuso, je partage en partie la frustration de mes deux collègues, en ce sens que je crois qu'il serait préférable d'obtenir le rapport au complet et d'examiner le reste de l'information. Cela pourrait peut-être nous donner une meilleure idée.

Notre objectif aujourd'hui est de vous demander vos opinions et de nous conseiller dans nos délibérations sur cette proposition visant à créer un code de déontologie à l'intention des parlementaires.

Les témoins que nous avons entendus jusqu'à maintenant ont jeté un peu de lumière sur un certain nombre de choses. L'un des commentaires très révélateurs que l'ex-sénateur John Stewart a faits ce matin est que notre discussion actuelle détourne l'attention du véritable problème. À son avis, le véritable problème, ce sont l'exécutif et les hauts fonctionnaires. Les

the relationship between those two segments of the government and big interests, those with whom you play golf or who have the ability to influence the system.

Could you comment on that? Did you discover that in your study of this subject?

**Ms. Mancuso:** That is a standard point of view in all studies that have been done on parliamentary systems, in both Britain and in Canada. There certainly is a feeling that backbench MPs and senators are not within the same scope because they do not have the same degree of executive influence as cabinet minister.

There are areas that we did probe in our study to which MPs and senators are open. A large part of that has to do with access to and influence on things that you may perceive to be germane to the job, but that the public would want to know about. That may be people with whom you play golf or people with whom you interact or who have outside connections that may or may not influence what you say inside a committee room or the chamber.

If you look at the British House of Lords, what is attractive about their code is that it puts right up front a no-paid-advocacy rule. It is enshrined clearly in their code. The code that is on the table here eventually gets to the same point, but not in the clear, upfront kind of way that the code for the British House of Lords does. That is something people would understand: Do not use your position to get access and influence. That rule, as it is articulated in the House of Lords code, is clearly understood.

**Senator Di Nino:** I wonder if we are all being painted with a broad brush here. Most of us in the system do not have influence or authority over power. I wonder if you have discovered that in your study at all?

**Ms. Mancuso:** I do not believe that people would say that this issue is not worth addressing for MPs and senators. I agree that is not always realistic, but they do see you as a group.

**Senator Di Nino:** In your third table, you talk about the creation of an independent ethics commissioner to investigate the public's complaints. As you heard, the proposed code does not envision the public being able to initiate complaints; would you care to comment on that?

**Ms. Mancuso:** I understood that that was in the previous bill, and in the Milliken-Oliver report. People know about that, and that would be perceived as a gaping hole, something that was watered down or taken out of the proposed code. I do think the public will suspect the worst. They will think there was an internal closing of ranks to take that out.

You have to work out what the concern is. If the concern is that the public will make frivolous or vexatious allegations or accusations, then address that problem by establishing a

problèmes qui se posent sont habituellement des problèmes de relations entre ces deux segments du gouvernement et les gros intérêts, c'est-à-dire les gens avec qui vous jouez au golf ou qui ont la capacité d'influencer le système.

Pourriez-vous faire des commentaires à ce sujet? Est-ce que vous avez découvert cela dans votre étude sur cette question?

**Mme Mancuso:** C'est le même point de vue que l'on trouve dans toutes les études sur les systèmes parlementaires tant en Grande-Bretagne qu'au Canada. Certes, les gens estiment que les députés d'arrière-ban et les sénateurs ne sont pas dans la même catégorie, parce qu'ils n'ont pas le même degré d'influence sur l'exécutif qu'un ministre.

Dans notre étude, il y a des domaines où nous avons effectivement demandé des précisions et auxquels les députés et les sénateurs sont ouverts, notamment l'accès à certaines choses, ou l'influence sur des choses qui seraient inhérentes à leur mandat, mais que le public aimerait savoir. Par exemple, vos partenaires au golf, ou vos relations professionnelles ou personnelles qui pourraient ou non influencer vos interactions dans un comité ou à la Chambre.

Si vous prenez la Chambre des lords en Grande-Bretagne, ce qui est intéressant au sujet de son code, c'est que dès le départ, on établit une règle selon laquelle les lords doivent veiller à la défense des intérêts de leurs commettants, mais sans être rémunérés. C'est enchâssé clairement dans leur code. Notre propre projet de code aboutira éventuellement au même résultat, préférablement de la même façon claire et directe que le code de la Chambre des lords en Grande-Bretagne. Les gens devraient comprendre cela: n'utilisez pas votre position pour accéder à des choses et influencer quelque chose. Cette règle, telle qu'elle est précisée dans le code de la Chambre des lords, est clairement comprise.

**Le sénateur Di Nino:** Je me demande si on ne ratisse pas trop large ici. Nous faisons partie du système et pratiquement personne n'a la moindre influence ni le moindre pouvoir sur les autorités en place. Je me demande si vous vous en êtes rendu compte dans votre étude?

**Mme Mancuso:** Je ne crois pas que les gens souhaiteraient exclure de ce problème les députés et les sénateurs. Je pense que cela n'est pas toujours réaliste, mais on vous perçoit comme un groupe.

**Le sénateur Di Nino:** Dans votre troisième tableau, vous parlez de la création d'un commissaire à l'éthique indépendant chargé de faire enquête sur les plaintes du public, mais vous avez constaté que le code proposé ne prévoit pas que le public puisse porter plainte. Qu'en pensez-vous?

**Mme Mancuso:** Je pense que le projet de loi précédent et le rapport Milliken-Oliver y faisaient allusion. Les gens le savent et percevraient cela comme une énorme lacune, quelque chose qui a été édulcoré ou retiré du code proposé. Je pense effectivement que le public soupçonnerait le pire. Les gens penseraient qu'il y a eu collusion générale pour éliminer la possibilité de porter plainte.

Il faut préciser la question. Si on craint que le public fasse des allégations ou des accusations frivoles ou vexatoires, alors il faut régler le problème en établissant un seuil. Par exemple, prêter



threshold. It may be that you have to swear an affidavit to make a complaint. Make it mean something, make it have consequences, so that it cannot be frivolous, mean-spirited or without any real basis.

If that is the concern, address it, but I really think it insults politicians even further if a member of the public has to go through a member of either chamber to bring a complaint forward.

**Senator Di Nino:** Senator Oliver may wish to comment on that specific point.

**Senator Oliver:** I will pass on that, but that is not what the Oliver-Milliken report said.

**Senator Di Nino:** That is precisely the point I wanted to make. I do not recall that that provision was in the previous code, and I was a member of that committee. I make that point just for clarification.

**Senator Fraser:** Ms. Mancuso, I found your tables quite devastating. When only 34 per cent of the public say they have any confidence at all in the Senate, we have a problem. It may not be the only problem, but I think it is a serious one. When, oddly, the same number, 34 per cent, of members of the public say that they think members of Parliament are less ethical than the average person, again we have a problem — and again, it may not be the only problem, but it is a problem.

Based on your work, have you a sense of how these attitudes have been evolving over time? Is it getting better or worse? Similarly, how do the attitudes of Canadians compare to the attitudes of people in other countries with which you may be familiar?

**Ms. Mancuso:** I do not think Canada is alone. The situation is getting worse for all Western democracies. We have seen a decline in levels of confidence in public institutions throughout the 1990s. These numbers are nothing new. They are certainly consistent, and if anything, we have seen a decrease in levels of support expressed. Again, it is not exclusive to Canada. These numbers are similar in the United States, Britain and Australia.

**Senator Fraser:** Has any work been done to indicate the point at which attitudes like this start to have a damaging effect on the functioning of the democratic process? One can envision a point at which people say, "I do not believe they are honest. I think they are corrupt. Why should I vote for them," and just opt out of the whole process. Democracy depends on participation by as many people as possible and on the faith of the citizens in the integrity of the system. Is there any scientific or theoretical work to back up that assertion of what sounds like common sense?

**Ms. Mancuso:** That assertion is very much in existence and in the literature. I refer you to a study by Joseph Nye, from Harvard, about why people in the United States do not trust their government. It was a very large-scale project addressing exactly

serment pour faire une plainte. Il faut responsabiliser l'intervention, qu'elle conduise à des résultats, et éviter que les accusations ne soient frivoles, méchantes ou qu'elles ne reposent sur aucune base réelle.

Si c'est ce que vous craignez, abandonnez le recours aux plaintes, mais je pense vraiment que cela isolerait les politiciens, et même plus, si un citoyen devait passer par un parlementaire de l'une ou l'autre des deux chambres pour formuler une plainte.

**Le sénateur Di Nino:** Le sénateur Oliver voudra peut-être faire un commentaire sur ce point précis.

**Le sénateur Oliver:** Je vais passer mon tour, mais ce n'est pas ce que le rapport Oliver-Milliken disait.

**Le sénateur Di Nino:** C'est précisément ce que je voulais dire. Je ne me souviens pas que cette disposition était incluse dans le code précédent, et j'étais membre du comité. Je voulais simplement apporter une précision.

**Le sénateur Fraser:** Madame Mancuso, j'ai trouvé vos tableaux assez dévastateurs. Quand seulement 34 p. 100 du public dit avoir confiance au Sénat, nous avons un problème. Ce n'est peut-être pas le seul, mais je pense que c'est un problème grave. Quand, étrangement, le même pourcentage de 34 p. 100 du public dit qu'il pense que les députés respectent moins l'éthique que le citoyen moyen, encore là, nous avons un problème, et ce n'est peut-être pas le seul, mais c'en est un.

D'après vos travaux, avez-vous une idée de la façon dont ces attitudes ont évolué avec le temps? Est-ce que les choses s'améliorent ou empirent? De même, comment les attitudes des Canadiens se comparent-elles aux attitudes des citoyens d'autres pays que vous connaissez bien?

**Mme Mancuso:** Je ne crois pas que le Canada soit seul. La situation se détériore pour toutes les démocraties occidentales. Nous avons constaté une diminution du niveau de confiance à l'égard des institutions publiques au cours des années 90. Ces chiffres n'ont rien de nouveau. Ils sont certainement uniformes, et s'il en est, nous avons constaté une diminution dans les niveaux de soutien exprimé. Là encore, la situation n'est pas exclusive au Canada. Ces chiffres sont semblables aux États-Unis, en Grande-Bretagne et en Australie.

**Le sénateur Fraser:** Est-ce qu'on a fait des études qui indiquent à quel point ces attitudes commencent à avoir un effet dévastateur sur le fonctionnement du processus démocratique? On peut entrevoir un moment où les gens diront: «Je ne crois pas qu'ils sont honnêtes. Je pense qu'ils sont corrompus. Pourquoi devrais-je voter pour eux?» et tout simplement se retirer de tout le processus. La démocratie est tributaire de la participation du plus grand nombre possible et de la confiance qu'ont les citoyens dans l'intégrité du système. Existe-t-il des ouvrages scientifiques et théoriques pour étayer cette assertion au sujet de ce qui semble être le bon sens?

**Mme Mancuso:** Cette assertion est effectivement réelle et se trouve dans les études. Je vous renvoie à une étude réalisée par Joseph Nye, de l'Université Harvard, sur les raisons pour lesquelles les gens aux États-Unis ne font pas confiance à leur



the question you are posing: What are the ramifications or repercussions of low levels of trust for democratic government? That study looks at how that plays out in the American setting.

**Senator Fraser:** Can you give us a short indication of its conclusion? I would love to see the study.

**Ms. Mancuso:** There is a sense that it has a deleterious effect on levels of electoral turnout and participation in political parties. All of the democratic mechanisms are affected by levels and perceptions of trust.

**Senator Sparrow:** Other witnesses, particularly Herb Gray, former Senator Stewart and David Smith, did not appear to see the issues that you are reporting. Mr. Gray stressed that the average senator or member of Parliament is well respected in his own area. Former Senator Stewart and Professor Smith did not directly state that, but that was the inference.

Herb Gray said that the institution itself is being questioned rather than individual senators. If that is the case, there is a misconception that the Senate only operates on the basis of individual members. If individual members are respected in their own communities, why is the institution so downgraded? Is it because of the press? Is it because we are considered to be part of the government?

It seems to me that the proposal to have an ethics commissioner is an effort to put out a fire that does not exist. Why would we be doing this if individual senators are in fact respected within their own communities and the nucleus of the Senate itself is the problem?

You mentioned corruption. I have not seen corruption in the activities of the Senate for the last 35 years, although perhaps I cannot go back much further. If you ask people what they think about corruption, they automatically answer that it must exist. If you ask whether they are opposed to corruption, of course they will say they are.

If no corruption exists, what are we to do?

The perception of the public may be due to the opinions of some on overspending by government in some departments, be it with regard to gun control or whatever. Sometimes the inference is that there was corruption, but in turn, no one has called that corruption. They have called it misspending, mismanagement or whatever, but not corruption. As that is pursued through the press, the public suddenly begins to think that there is theft or corruption in the system.

If senators and members of the House of Commons are highly respected in their communities, why should we make a change in the Senate rules?

**Ms. Mancuso:** It has been demonstrated that people have respect for, or a higher level of trust in, their own member. That has to do with the fact that the number of people who have had

gouvernement. Il s'agissait d'un projet à très grande échelle portant exactement sur la question que vous posez: quelles sont les ramifications ou les répercussions du faible niveau de confiance à l'égard des gouvernements démocratiques? Cette étude examine la façon dont ce phénomène se manifeste dans le contexte américain.

**Le sénateur Fraser:** Pouvez-vous nous donner une brève idée de sa conclusion? J'aimerais beaucoup prendre connaissance de cette étude.

**Mme Mancuso:** On estime que cela a un effet néfaste sur les niveaux de participation aux élections et d'implication dans les partis politiques. Tous les mécanismes démocratiques sont touchés par les niveaux et les perceptions de confiance.

**Le sénateur Sparrow:** D'autres témoins, plus particulièrement M. Herb Gray, l'ancien sénateur Stewart et M. David Smith, ne semblaient pas percevoir les problèmes dont vous faites état. M. Gray a insisté sur le fait que le sénateur ou le député moyen est bien respecté dans sa propre région. L'ancien sénateur Stewart et le professeur Smith ne l'ont pas dit textuellement, mais c'est la conclusion que l'on peut en tirer.

Herb Gray a dit que l'institution comme telle est remise en question et non les sénateurs eux-mêmes. Si tel est le cas, on a tort de dire que le Sénat ne se base que sur les membres individuels. Je constate que les sénateurs sont respectés dans leur propre collectivité, alors pourquoi l'institution est-elle si décriée? Est-ce à cause de la presse? Est-ce parce que nous sommes considérés comme faisant partie du gouvernement?

Il me semble que le projet de création d'un poste de commissaire à l'éthique veut éteindre un incendie qui n'existe pas. Pourquoi le faire si les sénateurs sont en fait respectés dans leur propre collectivité et que c'est le Sénat qui est le problème?

Vous avez parlé de corruption. Je n'ai pas perçu de corruption dans les activités du Sénat depuis 35 ans, quoique je ne puisse pas remonter plus loin. Si vous demandez aux gens ce qu'ils pensent de la corruption, ils répondent automatiquement qu'il doit y en avoir. Si vous demandez s'ils sont opposés à la corruption, bien sûr qu'ils vont vous dire oui.

S'il n'y a pas de corruption, que devons-nous faire?

La perception du public est peut-être attribuable aux opinions de certains sur les écarts des dépenses des gouvernements dans certains ministères, que ce soit pour le contrôle des armes à feu ou autre chose. Parfois, on conclut qu'il y a eu corruption, mais par contre, personne n'appelle cela de la corruption. On dit qu'il s'agit de dépenses erronées, de mauvaise gestion, peu importe, mais pas de corruption. Comme la presse s'empare de la question, le public pense aussitôt qu'il y a eu vol ou corruption dans le système.

Si les sénateurs et les députés sont hautement respectés dans leur collectivité, pourquoi modifier les règles du Sénat?

**Mme Mancuso:** Il a été prouvé que les gens ont une plus grande confiance en leur propre député ou le respectent davantage. C'est parce que de plus en plus de personnes ont un contact direct avec

direct contact with a member is increasing. The more frequently they interact with their member on an individual basis, be it to ask for advice or assistance, or even just seeing them at a civic event, the more positive are their feelings for that member. However, we are not seeing a translation of that level of support to the institution as a whole.

The feeling is very much, my member is great, but I am not so sure about the rest. We have not worked out why that does not translate to the institution as a whole.

It is attributed to a number of things you mentioned. Certainly, part of it is the role of the media, in that they focus only on the misdeeds, and not the good deeds that are done daily on Parliament Hill. Second, the public's view is clouded by everyone being tarred with the "government" brush, and negative response directed at government in general — big government, government that is not responsive, does not care about people like me, does not care about what I think or what I say. There is a tendency to lump everybody under that "government" label, which somehow has become a bad label. You are exactly right. How do you translate, or capitalize on extending, that goodwill that exists for the individual member to the institution as a whole?

**Senator Sparrow:** Did you say just now that the public is concerned, or you are concerned, or someone is concerned about the daily misdeeds on Parliament Hill or on the part of parliamentarians?

**Ms. Mancuso:** No, I said the media too often focuses on those rare incidents. They portray them as being regular, routine misdeeds, which is what colours people's perceptions. That is what they read in the newspaper.

**Senator Sparrow:** Did you say the misdeeds of Parliament or the perception of the press of misdeeds?

**Ms. Mancuso:** That is what I said, the press.

**Senator Sparrow:** You are not suggesting that there are misdeeds?

**Ms. Mancuso:** No.

**Senator Hubley:** Senator Sparrow has addressed the concern that I had, which is the difference in the public's perception of their individual regional or community representative and the larger body. Did I hear that that is something you have addressed in the document that will be coming to the Senate?

**Ms. Mancuso:** We only asked if there was a difference in attitude if you had frequent contact with your member, or any contact with your member at all. At the end of the day, it did not make a difference. However, there is information that the number who self-reported some kind of interaction with their member has gone up. Nevertheless, there was no impact on how they felt about the issues they were being asked about in the survey.

un député. Plus les gens ont des contacts fréquents avec leur député sur une base individuelle, que ce soit pour demander un conseil ou de l'aide, ou même les rencontrer simplement à un événement social, plus ils en ont une opinion positive. Cependant, cette opinion favorable ne semble pas s'étendre à l'institution comme telle.

Beaucoup de gens disent que leur député fait un bon travail, mais ne sont pas certains de ce qu'ils pensent du reste. Nous n'avons pas trouvé pourquoi cela ne se traduit pas par le même respect pour l'institution dans son ensemble.

Cela s'explique par plusieurs de vos commentaires. Certes, les médias jouent un rôle, en ce sens qu'ils se concentrent plutôt sur les mauvaises actions que sur les bonnes actions quotidiennes de la colline du Parlement. Deuxièmement, l'opinion du public est assombrie par tous ceux qui évoluent autour du «gouvernement», et par la réaction négative à l'égard du gouvernement en général — un gros gouvernement, un gouvernement laborieux ne se préoccupe pas de gens comme moi, ne se préoccupe pas de ce que je pense ou de ce que je dis. On a tendance à englober tout le monde sous cette étiquette de «gouvernement», qui en un sens est devenue une mauvaise étiquette. Vous avez tout à fait raison. Comment cela se traduit-il, ou comment miser là-dessus, pour voir que la bonne volonté qui existe au niveau du député comme tel se traduira au niveau de l'institution dans son ensemble?

**Le sénateur Sparrow:** Est-ce que vous venez de dire que le public, que vous-même ou qui que ce soit s'acharne sur les mauvaises actions qui sont faites tous les jours sur la colline du Parlement ou par les parlementaires?

**Mme Mancuso:** Non, j'ai dit que les médias se concentrent trop souvent sur ces rares incidents. Ils les décrivent comme étant des actions régulières et courantes, ce qui vient teinter la perception du public. C'est ce que les gens lisent dans le journal.

**Le sénateur Sparrow:** Est-ce que vous avez dit les mauvaises actions du Parlement ou la perception que la presse a de ces actions?

**Mme Mancuso:** C'est ce que j'ai dit, la presse.

**Le sénateur Sparrow:** Vous n'êtes pas en train de dire qu'il y a des mauvaises actions?

**Mme Mancuso:** Non.

**Le sénateur Hubley:** Le sénateur Sparrow a soulevé la question que je voulais poser, c'est-à-dire la différence dans la perception du public à l'égard de son représentant régional ou communautaire et l'institution comme telle. Est-ce que vous avez dit que c'est quelque chose que vous avez traité dans le document qui sera présenté au Sénat?

**Mme Mancuso:** Nous avons seulement demandé si les gens pensaient différemment lorsqu'ils ont des contacts fréquents avec leur député, ou lorsqu'ils n'ont aucun contact avec lui. En bout de ligne, cela ne fait pas de différence, mais certaines données indiquent qu'il y a de plus en plus de personnes qui ont un contact quelconque avec leur député. Quoi qu'il en soit, il n'y a aucun impact sur la façon dont ils perçoivent les enjeux qui leur ont été soumis dans le sondage.



**Senator Hubley:** Were they asked the reasons for that, what had influenced them? Was it the media?

**Ms. Mancuso:** We did do companion focus groups that were meant to probe for the reasons why they gave the answers they did. As I alluded to at the beginning, the media are a big player in all this. People are trying to get their heads around how the media impacts their perceptions of government, of members and of Parliament. I think it is fair to say that they are aware that the media play a negative role in shaping those attitudes and perceptions.

**Senator Grafstein:** I was taken with your conclusion that there is some perception that senators and members of Parliament have too much influence and abuse their access. Would you comment on the view that I have heard, which is quite contrary to that? The only time I receive positive comments is when I am not influential enough. In other words, the argument that has been made to me is, "How come you are not more influential and powerful and how come you do not do more things?" The only time I get a strong positive reaction is when I stand up to the House of Commons, or on a bill, or am perceived to be contrary to the government view. That is when I get the most positive response in my community.

That is inconsistent with the view that some members of the public think we have too much access and too much influence.

**Ms. Mancuso:** I was talking about in relation to outsiders, to external agents or actors such as lobbyists, consultants and the like. A big part of the study used hypothetical situations. When you see the full study, you will get the full results.

For example, we described a situation in which a senator who has no other outside employment agrees to serve as a corporate director for a small fee. When we looked at the results, only 21 per cent of the public sample deemed that to be acceptable to any degree. A full 30 per cent considered that to be totally unacceptable.

As you can see, there was not a lot of information given. There was no further suggestion of anything questionable. It was just a stark, unvarnished situation; and the public pronounced a very harsh judgment. It says to me that the burden of proof is on the Senate and the senators to demonstrate that that type of remuneration is compatible with autonomous and non-conflicted participation in legislative deliberation. I was talking about the relationship to outsiders in terms of influence and access, not inside.

**Senator Grafstein:** I will conclude with this. Under the Constitution — and perhaps there is a misunderstanding among the public about the Constitution — the role of the senator is to be deeply involved in all aspects of his community, and to be very proactive. This is not to exclude business or the private sector or the volunteer sector, but to represent, as best he can, the regions

**Le sénateur Hubley:** Est-ce qu'on leur a demandé les raisons de cela, ce qui les avait influencés? Étaient-ce les médias?

**Mme Mancuso:** Nous avons effectivement créé des groupes de réflexion dont l'objectif était d'examiner plus en détail les raisons de leurs réponses. Comme je l'ai dit au début, les médias sont un intervenant important dans tout cela. Les gens essaient de comprendre comment les médias influent sur leurs perceptions du gouvernement, des députés et du Parlement. Je crois qu'il est juste de dire qu'ils sont conscients que les médias jouent un rôle négatif dans la conception de leurs attitudes et de leurs perceptions.

**Le sénateur Grafstein:** Vous concluez que certains pensent que les sénateurs et les députés exercent trop d'influence et abusent de leur possibilité d'accéder à certaines choses, et cela m'a surpris. Pourriez-vous faire des commentaires sur l'opinion que j'ai entendue, qui est tout à fait contraire à celle-ci? Le seul moment où je reçois des commentaires positifs, c'est lorsque je n'exerce pas suffisamment d'influence. Autrement dit, l'argument qui m'a été présenté est le suivant: «Comment se fait-il que vous n'exerciez pas plus d'influence et que vous ne soyez pas plus puissant et comment se fait-il que vous ne faites pas davantage?» Les seuls moments où je suis apprécié, c'est lorsque je me lève à la Chambre des communes, ou que j'interviens à propos d'un projet de loi, ou que je m'oppose à l'opinion du gouvernement. C'est là que j'obtiens la réaction la plus positive dans ma collectivité.

Cela est tout à fait contraire à l'opinion voulant que certains membres du public pensent que nous avons un accès trop facile à certaines choses ou que nous exerçons trop d'influence.

**Mme Mancuso:** Je parlais ici d'influence des gens de l'extérieur, des agents externes ou des acteurs comme les lobbyistes, les consultants et les personnes du genre. Une bonne partie de l'étude a utilisé des situations hypothétiques. Lorsque vous verrez l'étude au complet, vous obtiendrez les résultats au complet.

Par exemple, nous avons décrit une situation où un sénateur qui n'a aucun autre emploi hors du Sénat accepte d'être administrateur d'une entreprise moyennant une faible rémunération. Lorsque nous avons examiné les résultats, seulement 21 p. 100 de l'échantillon du public considéraient cela comme acceptable. Trente pour cent considéraient que cela était totalement inacceptable.

Comme vous pouvez le voir, il n'y avait pas beaucoup de détails. On ne suggérait rien de répréhensible. On décrivait une situation claire et précise et le public a rendu un jugement très dur. Ce que j'en comprends, c'est que le fardeau de la preuve incombe au Sénat et aux sénateurs qui doivent montrer que s'il y a une rémunération, elle ne concerne pas son statut de sénateur et n'entre pas en conflit avec ses délibérations sur les projets de loi. Je parlais des interventions d'influence et d'accès exercées par les gens de l'extérieur, non pas par les gens de l'intérieur.

**Le sénateur Grafstein:** Je vais conclure là-dessus. En vertu de la Constitution — il y a peut-être confusion au sein du public au sujet de la Constitution — le rôle du sénateur est de s'intéresser grandement à tous les aspects de sa collectivité et d'être très proactif. Cela n'exclut pas les affaires ou le secteur privé ou le secteur bénévole, mais le sénateur doit représenter les régions, du



by being independent and totally involved. There seems to be a misconception, perhaps because of lack of communication about our constitutional role.

**Ms. Mancuso:** As an example, all I can point to is the British House of Lords; that would not happen because they must declare it if they have that kind of paid directorship, even if it is a small honorarium. They do not have to state the amount, but they list it. The public knows that there is a relationship, and that it may or may not have an impact on their dealings.

I would say it does not. However, it is obvious, transparent and helps to reassure the public that the member has taken the steps to file it and make it known. It is hard to believe that the register in the House of Lords is updated weekly when the chamber is sitting, but in fact, as many as 30 and 40 changes are made every week to the members of the House of Lords' registration forms.

**Senator Smith:** I do not have a question, other than to reinforce what Senator Grafstein said earlier, that it is important for us to see the full survey. I have been looking at political polls for 40 years. My experience is, when they tell you what you want to hear, you embrace them and hug them to death. When they tell you what you do not want to hear, you try to explain them away.

I do not try to explain them away. I accept them as the answers to that question, assuming they are professionally and competently asked, on a given day. I am happy to see the "Full Monty" survey and absorb as much of it as I can. It will influence my mind, which is always open in a proper way.

**The Chairman:** Professor Mancuso, I will not ask you to answer this now, but perhaps you could provide the committee with a short, written response to my question. Could you compare the House of Lords system with that which has been proposed here? I am aware that you know it well because you have studied it. You may have an opinion about which system is better.

**Ms. Mancuso:** I certainly think the current House of Lords system is preferred. One of the biggest attractions is their paid advocacy rule, which is front and centre in their code. That helps to address issues from the public's perspective. The other thing that I certainly think is lacking in the proposed legislation here is how non-compliance will be addressed. The code of the House of Lords presents a step-by-step process for a member who chooses not to comply. The British case was sparked mainly by the refusal of Mr. Enoch Powell to register his interests when that code was first introduced. I certainly think that is important.

The House of Lords has a much more stringent standard than the one we are proposing. They use what I call "a reasonable man test," which actually bases the whole code on the issue of public perception. They are saying that certain classifications must be

mieux qu'il peut, en étant indépendant et totalement impliqué. Il semble y avoir une conception erronée, peut-être à cause du manque de communication au sujet de notre rôle constitutionnel.

**Mme Mancuso:** Comme exemple, tout ce que je peux vous donner, c'est la Chambre des lords de la Grande-Bretagne; une telle situation ne se produirait pas parce que les lords doivent déclarer s'ils reçoivent une rémunération pour faire partie d'un conseil d'administration, même si ce sont de faibles honoraires. Ils ne sont pas tenus de déclarer le montant, mais ils doivent l'inscrire. Le public sait qu'il y a une relation, et que cette relation peut ou non avoir un impact sur les rapports des lords.

Je dirais qu'il n'y en a pas. Cependant, c'est évident, c'est transparent, et le fait que le parlementaire a suivi les étapes nécessaires pour déclarer ces choses et s'assurer qu'elles sont connues rassure le public. Il est difficile de croire que le registre de la Chambre des lords est mis à jour toutes les semaines lorsque la Chambre siège, mais de 30 à 40 changements sont effectivement effectués toutes les semaines aux formulaires d'inscription des membres de la Chambres des lords.

**Le sénateur Smith:** Tout ce que je veux dire, c'est que j'appuie l'opinion du sénateur Grafstein au sujet de l'importance de consulter toute l'étude. Je m'intéresse aux sondages politiques depuis 40 ans. Ce que j'en sais, c'est que lorsque les gens vous disent ce que vous voulez entendre, vous les embrassez. Lorsqu'ils vous disent ce que vous ne voulez pas entendre, vous essayez d'expliquer les choses.

Ce n'est pas ce que j'essaie de faire. J'accepte ces réponses à cette question, en supposant qu'elles ont été posées de façon professionnelle et compétente à un moment donné. Je serai heureux de voir tout le sondage et d'en absorber le plus que je peux. Cela va m'influencer, et je suis toujours bien disposé.

**La présidente:** Madame Mancuso, je ne vais pas vous demander de répondre à cette question maintenant, mais peut-être pourriez-vous donner au comité une réponse brève et écrite à ma question. Pourriez-vous comparer le système de la Chambre des lords avec ce qui a été proposé ici? Je sais que vous le connaissez bien parce que vous l'avez étudié. Vous savez peut-être quel est le meilleur système.

**Mme Mancuso:** Je crois vraiment que le système actuel de la Chambre des lords est préférable. L'un des attraits les plus importants, c'est la règle de défense des intérêts non rémunérée qui est au cœur même du code. Cela permet de régler des problèmes du point de vue du public. L'autre chose qui, à mon avis, manque dans notre projet de loi, ce sont les mesures qui seront prises pour régler le problème de la non-conformité. Le code de la Chambre des lords présente un processus étape par étape lorsqu'un membre décide de ne pas se conformer. Le cas de la Grande-Bretagne a été mis en lumière surtout par le refus de M. Enoch Powell d'inscrire ses intérêts lorsque le code a d'abord été mis en place. Je pense vraiment que cela est important.

La Chambre des lords a une norme beaucoup plus rigoureuse que celle que nous proposons ici. On utilise ce que l'on appelle «le critère du bon père de famille» qui en réalité fonde tout le code sur la question de la perception du public. On dit que certaines

registered at all times, if a reasonable person could assume that those classifications would affect one's decision making. That is a tough test.

**The Chairman:** Thank you, Professor Mancuso, for taking the time to participate in today's committee deliberations.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, April 2, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 12:00 p.m. to examine proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other acts as a consequence and proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver report, tabled in the Senate on October 23, 2002.

**Senator Lorna Milne** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, the committee is continuing its study of the ethics package for parliamentarians tabled last fall by the government. This package is based largely on work done by a joint committee co-chaired by our colleague, Senator Donald Oliver. Their report was tabled in the House of Commons in 1997.

Today, we have before us Professor Peter Mercer, who is a professor of law at the University of Western Ontario. Before we hear from our witness, however, we have some housekeeping decisions to make.

Honourable senators, we have been examining this matter for some time. As you probably all know, the House of Commons completed its interim report a month ago. It put out another interim report last week, and it will issue its final report next week. We have had this package under consideration for six months. Thus far, nothing has been said outside this committee on precisely where the committee stands. We know that the government will be drafting a bill over the Easter break and introducing it in early May.

I should like the agreement of members of this committee to issue an interim report which would set out where our deliberations now stand. Should the Senate not be sitting next week, I need a motion from this committee to allow us to prepare that report.

**Senator Rompkey:** Madam Chairman, I so move.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

classifications doivent être inscrites en tout temps, si une personne raisonnable peut supposer que ces classifications auraient une influence sur son processus décisionnel. C'est un critère très rigoureux.

**La présidente:** Merci, Madame Mancuso, d'avoir pris le temps de participer aux délibérations du comité aujourd'hui.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 2 avril 2003

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit ce jour à midi pour examiner la proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (Commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence et la proposition de modification de Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997, déposé au Sénat le 23 octobre 2002.

**Le sénateur Lorna Milne** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Honorables sénateurs, le comité poursuit son étude des propositions sur la déontologie parlementaire déposées en automne dernier par le gouvernement. Ces propositions se fondent essentiellement sur un travail réalisé par un comité mixte coprésidé par notre collègue, le sénateur Donald Oliver. Le rapport a été déposé à la Chambre des communes en 1997.

Aujourd'hui, nous accueillons le professeur Peter Mercer, professeur de droit à l'Université de Western Ontario. Mais avant d'entendre notre témoin, nous avons quelques décisions d'ordre interne à prendre.

Honorables sénateurs, nous étudions cette question depuis un certain temps déjà. Comme vous le savez tous, la Chambre des communes a terminé son rapport intérimaire il y a un mois. Elle a publié un autre rapport intérimaire la semaine dernière, et elle présentera son rapport final la semaine prochaine. Nous étudions ces propositions depuis six mois. Jusqu'ici, rien n'a été dit en dehors du comité sur notre position. Nous savons que le gouvernement va préparer un projet de loi pendant le congé de Pâques pour le présenter au début mai.

J'aimerais avoir l'accord des membres du comité pour présenter un rapport intérimaire qui fera le point sur nos délibérations. Si le Sénat ne siège pas la semaine prochaine, il me faut une motion du comité pour pouvoir préparer ce rapport.

**Le sénateur Rompkey:** Madame la présidente, j'en fais la proposition.

**La présidente:** Est-ce d'accord, honorables sénateurs?



**Senator Stratton:** Madam Chair, it is important to remember what we are doing and with what issue we are dealing. We want to deal with this matter, not in a rushed manner, but in a comprehensive and studied way, something for which we in this place have a reputation.

I am concerned about what took place yesterday, as are other senators in this room. We had three excellent witnesses who gave a detailed, comprehensive analysis of the ethics package from their point of view. We could have spent the entire two hours hearing from the first two witnesses, but we never had the opportunity to pose a second round of questions. Indeed, some of us never had an opportunity to ask a question on the first round. We had an hour to hear the views of our third witness, but we virtually ran out of time for a comprehensive, in-depth questioning of that witness. I was unable to attend the second meeting in the morning at 10:45 because I just could not fit it in with my schedule.

It is important to realize how critical this is. Around this table, we want to arrive, if at all possible, at a consensus of what we want to say. We are not far away from doing that. However, if we are being prevented from properly carrying out questioning the witnesses to clarify the nuances of their presentations, we are short-changing not only ourselves but also the public. We owe it to them to do that.

I realize that we want to submit an interim report, but we need time for a full discussion of that. Is my understanding correct, Madam Chair, that we will be hearing, by way of teleconference on Monday at 1:00 p.m. from the House of Lords as to their position?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Stratton:** What is our position with respect to that? Who will prepare the report? Will we not have a discussion so that we can perhaps arrive at a consensus? Perhaps, Madam Chair, we could discuss this after the meeting.

**The Chairman:** Perhaps we should, Senator Stratton. I must apologize to honourable senators for cutting questions short yesterday. It is always very disturbing to me when I must do that. It is difficult to know how long presentations will take. The two presentations before us in the first session yesterday were exceedingly long.

I would point out that one of the great difficulties that this committee faces is the fact that we have a finite starting time and a finite ending time. In order to have the prolonged discussion that we would all prefer to have, we would require more time, but we have been unable to get agreement to have more meeting times for this committee.

We have a motion before us that, after a discussion next week, we shall allow the committee to present an interim report as to where our discussions now stand.

**Senator Rompkey:** Essentially, I agree with Senator Stratton.

**Le sénateur Stratton:** Madame la présidente, il est important de ne pas oublier l'importance de ce que nous faisons et du sujet dont nous débattons. Nous ne voulons pas étudier cette question de façon précipitée, mais bien de manière approfondie et réfléchie, ce qui fait d'ailleurs notre réputation dans cet endroit.

Comme d'autres sénateurs dans cette salle, je suis un peu inquiet de ce qui s'est passé hier. Nous avions trois excellents témoins qui nous ont présenté une analyse détaillée et complète des propositions relatives à la déontologie. Nous aurions pu passer les deux heures de réunion à écouter les deux premiers témoins, mais nous n'avons pas eu la possibilité de poser une deuxième série de questions. En fait, certains d'entre nous n'ont même pas pu poser de questions au premier tour. Nous avions une heure pour entendre le point de vue de notre troisième témoin, mais nous avons finalement manqué de temps pour pouvoir poser des questions vraiment complètes et approfondies à ce témoin. Je n'ai pas pu assister à la deuxième réunion du matin à 10 h 45 parce que mon programme était déjà trop chargé.

Il faut que nous nous rendions compte que c'est absolument essentiel. Nous voulons arriver, dans toute la mesure du possible, à un consensus autour de cette table sur ce que nous voulons dire. Nous n'en sommes pas loin. Mais si l'on nous empêche de questionner les témoins comme il convient pour avoir toutes les précisions voulues sur les nuances de leurs exposés, ce n'est juste ni pour nous, ni pour le public. Nous lui devons cela.

Je sais que nous voulons présenter un rapport intérimaire, mais nous avons besoin de temps pour en discuter pleinement. Si j'ai bien compris, madame la présidente, nous avons une téléconférence lundi à 13 heures avec la Chambre des lords pour connaître son point de vue?

**La présidente:** Oui.

**Le sénateur Stratton:** Quelle est notre position à ce sujet? Qui va préparer le rapport? N'allons-nous pas avoir une discussion en vue de parvenir peut-être à un consensus? Nous pourrions en parler après la réunion, madame la présidente.

**La présidente:** Peut-être, oui, sénateur Stratton. Je dois demander aux honorables sénateurs de m'excuser d'avoir coupé court aux questions hier. Je me sens toujours très mal à l'aise lorsque je suis obligée de faire cela. Il est difficile de savoir combien de temps les exposés vont durer. Les deux exposés que nous avons entendus hier au cours de la première partie de la réunion ont été extrêmement longs.

Je vous rappelle que l'un des grands problèmes dans ce comité, c'est que nous avons une heure précise pour commencer et une heure précise pour terminer. Il nous faudrait plus de temps pour pouvoir discuter de façon prolongée comme nous souhaitons tous le faire, mais nous ne sommes pas parvenus à nous entendre pour augmenter les heures de réunion du comité.

Nous sommes saisis d'une motion selon laquelle, après une discussion la semaine prochaine, nous autoriserons le comité à présenter un rapport intérimaire faisant le point sur l'état de nos discussions.

**Le sénateur Rompkey:** Dans l'ensemble, je suis d'accord avec le sénateur Stratton.



As well, Madam Chair, I think it is good idea to determine where the committee is in its deliberations. For example, we should determine if a consensus has been reached in relation to any issues. I believe there is a consensus around the table that there should be a separate commissioner for the Senate. My proposal is that we simply identify where we are, on which issues we have reached a consensus view, and then indicate that there are other issues where there is not a consensus and that we need more time. I agree with you that the Senate will have to live with this for a long time. It is not something we should rush to judgment on. Having said that, I do not see why we should not simply tell people what we have heard and what conclusions, few as they may be, we have reached.

**Senator Stratton:** We on our side do not disagree with that position. We simply want to ensure that as we are going through this, if we have two witnesses, we have two hours to properly hear from those two witnesses. If we have one witness, then an hour is sufficient. That is all I am getting at. Hopefully we can agree on the areas of consensus and disagreement. We need a fulsome discussion over a fair bit of time with respect to that. I do not know what the position is with respect to others around the table, but that is where we stand.

**The Chairman:** I agree that we want to have more time with the witnesses. Should the Senate not be sitting next week, we will have a significant amount of time.

**Senator Joyal:** On the question of the draft of the interim report, who will be preparing that draft is important to me.

**The Chairman:** Our committee staff will prepare that.

**Senator Joyal:** Will Mr. Robertson be preparing the draft?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Joyal:** When will we have that draft?

**The Chairman:** Much will depend on our meeting days next week and whether the Senate is sitting next week. We will have the video-conferencing meeting on Monday. That will be a longer session because we will hear from further witnesses. Then we will have an all-day session on Tuesday for consideration of what might or might not be in a draft report. I would hope that we would then be able to write it up very quickly. I believe that Mr. Robertson has already outlined some pros and cons. He has drawn up the arguments on both sides on some of the issues that were raised.

**Senator Stratton:** That will all be in order as long as there is no conflict. I know the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs will be meeting next week, and some of our people will be in conflict with the meeting of that committee.

De plus, madame la présidente, je crois qu'il est bon de voir exactement où se situe le comité dans ses délibérations. Par exemple, nous devons savoir si nous sommes arrivés à un consensus sur certains points. Je pense qu'il y a un consensus autour de la table sur l'idée d'un commissaire distinct pour le Sénat. Je proposerais que nous essayions simplement de voir exactement où nous en sommes; sur quels sujets nous sommes parvenus à un consensus, afin de définir ensuite quelles sont les questions pour lesquelles il nous faudrait encore du temps parce que nous n'avons pas de consensus. Je suis de votre avis, ces décisions vont avoir un impact à très long terme sur le Sénat. Nous ne devons pas agir à la va-vite. Cela dit, je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions pas dire tout simplement aux gens ce que nous avons entendu et à quelles conclusions, aussi peu nombreuses soient-elles, nous sommes arrivés.

**Le sénateur Stratton:** De notre côté, nous ne sommes pas en désaccord avec cette position. Nous voulons simplement être sûrs que pendant ces travaux, si nous avons deux témoins, nous allons avoir deux heures pour les entendre comme il convient. Si nous avons un seul témoin, une heure peut suffire. C'est tout ce que je veux dire. J'espère que nous allons pouvoir nous mettre d'accord en ce qui concerne les points de consensus et les divergences. Il va nous falloir une discussion assez longue à ce propos. Voilà donc notre proposition, je ne sais pas ce qu'en pensent les autres autour de la table.

**La présidente:** Je reconnais que nous voulons avoir plus de temps avec les témoins. Si le Sénat ne siégeait pas la semaine prochaine, nous aurions beaucoup de temps.

**Le sénateur Joyal:** En ce qui concerne la rédaction du rapport intérimaire, je voudrais savoir qui va s'en occuper, c'est important pour moi.

**La présidente:** C'est le personnel du comité qui va s'en occuper.

**Le sénateur Joyal:** C'est M. Robertson qui va préparer l'ébauche?

**La présidente:** Oui.

**Le sénateur Joyal:** Quand aurons-nous cette ébauche?

**La présidente:** Cela va dépendre en grande partie de nos jours de réunion la semaine prochaine et du fait que le Sénat siège ou non la semaine prochaine. Nous devons avoir la vidéoconférence lundi. Cette séance-là sera plus longue parce que nous aurons d'autres témoins à entendre. Ensuite, nous aurons une réunion toute la journée mardi pour examiner ce qui va figurer dans le projet de rapport. J'espère que nous pourrions ensuite le rédiger très rapidement. Je crois que M. Robertson a déjà préparé une liste des pour et des contre. Il a résumé les arguments présentés par les deux côtés sur certaines des questions qui ont été soulevées.

**Le sénateur Stratton:** C'est très bien, à condition qu'il n'y ait pas de conflit d'horaire. Je sais que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles doit se réunir la semaine prochaine, et cela pourrait causer des problèmes d'horaire à certains de nos membres.

**The Chairman:** We will do our best to accommodate everyone.

All those in favour of allowing me to bring a motion this afternoon?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Professor Mercer, please proceed.

**Professor Peter Mercer, University of Western Ontario:** Honourable senators, it is a great privilege for me to appear before you to have the opportunity of participating in truly a grand debate, one that is hundreds of years old — that is, the appropriate relationship, ultimately, between the judicial and legislative branches.

I should probably begin with a caveat. It is true that I am a professor of law at the University of Western Ontario, but I was also, formerly, a dean of law. Honourable senators may know the appropriate definition of a former dean is one who has lost his or her faculties. I can assure you that, if you hear from me for an hour, I will be able to tell you, within that period, everything I know.

I would begin by contextualizing the issues that I understand to be before the committee. I know that some of you have had the opportunity of reading my brief.

Let me go back to first principles, that is, the whole notion of how best to deal with claims of conflict of interest, where the allegation being made is that someone has placed his or her private interest ahead of his or her public duty. We must recognize as well that there is a great deal of public cynicism about the public service generally and a great concern, often overblown, that mechanisms of the state are misused for personal ends. Nonetheless, if a person acts in his or her own interest or in any other private interest when performing a public duty, the almost inevitable inference is that the person is acting, at the very least, with bias, and, beyond that, potentially in a manner that can be said to corrupt public administration.

The question becomes: What is the appropriate choice of instrument in deciding how to deal with conflict of interest claims? I know that committee members have been grappling with the question of whether the appropriate mechanism is best sought internally in the form of what might be described as the Senate's own guidelines, or whether it should be done legislatively. Guidelines have some advantages. They are relatively easy to formulate. They are relatively easy to put in place. For that reason, the Parliament at Westminster has shied away from responding legislatively in its own recent report. Nonetheless, guidelines lack the force of legislative instruments, and they also, in that sense, sometimes are seen as lacking in objectivity.

Certainly, when one looks across the public administration spectrum, the situation is almost as chaotic as it is when one looks across the judicial spectrum. Federally, there appears to be no conflict of interest legislation currently applying to parliamentarians as such. We have the Criminal Code and its

**La présidente:** Nous ferons de notre mieux pour satisfaire tout le monde.

Êtes-vous d'accord pour que je présente une motion cet après-midi?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Monsieur Mercer, nous vous écoutons.

**M. Peter Mercer, professeur, Université de Western Ontario:** Honorables sénateurs, c'est un grand honneur pour moi de comparaître devant vous et d'avoir ainsi la possibilité de participer à ce très grand débat, un débat qui a déjà des centaines d'années — puisqu'il s'agit finalement des relations appropriées entre le pouvoir judiciaire et le système législatif.

Je devrais commencer par une mise en garde. Il est vrai que je suis professeur de droit à l'Université de Western Ontario, mais j'ai aussi été à une époque doyen de la Faculté de droit. Les honorables sénateurs savent peut-être que l'on définit un ancien doyen comme quelqu'un qui a perdu ses facultés. Je puis vous assurer que si vous m'écoutez pendant une heure, je pourrai vous dire tout ce que je sais pendant cette période.

Je commencerais par remettre en contexte les questions que le comité étudie si je ne me trompe pas. Je sais que certains d'entre vous ont déjà eu l'occasion de lire mon mémoire.

Permettez-moi de revenir aux principes de base, c'est-à-dire à toute la question de savoir comment il faut agir lorsqu'il y a des allégations de conflit d'intérêts, lorsque l'on dit que quelqu'un a placé ses intérêts privés avant ses obligations publiques. Nous devons reconnaître aussi qu'il y a beaucoup de cynisme dans le public au sujet de la fonction publique en général et l'on craint beaucoup, ce qui est souvent monté en épingle, que les mécanismes de l'État soient utilisés à des fins personnelles. Néanmoins, si une personne agit dans son propre intérêt ou dans tout autre intérêt privé tout en exécutant des responsabilités publiques, on va en déduire presque inévitablement que la personne agit tout au moins avec un certain parti pris, et, au-delà, peut-être d'une façon qui pourrait être considérée comme corrompant l'administration publique.

La question devient: quel instrument faut-il choisir pour décider de la façon d'agir en cas d'allégations de conflit d'intérêts? Je sais que les membres du comité se sont demandé s'il valait mieux chercher un mécanisme approprié interne, qui pourrait prendre la forme de directives propres au Sénat, ou s'il fallait passer par la voie législative. Les directives ont certains avantages. Elles sont relativement aisées à formuler. Elles sont relativement faciles à mettre en place. C'est pour cette raison que le Parlement de Westminster s'est écarté de l'option législative dans son dernier rapport. Néanmoins, les directives n'ont pas la force des instruments législatifs et en ce sens, on considère parfois qu'elles manquent d'objectivité.

Il est certain que lorsqu'on examine l'ensemble de l'administration publique, la situation est presque aussi chaotique que si l'on se penche sur le système judiciaire. Au niveau fédéral, il semble qu'il n'y ait pas actuellement de loi sur les conflits d'intérêts s'appliquant aux parlementaires proprement



applications concerning corruption and public life, and of course there are the guidelines to which cabinet ministers are subject under the monitoring of the federal Ethics Counsellor.

Provincially, there is again what might be described as a lack of consistency. Most legislatures, in some form, have dealt with the question of conflict of interest, and that is even more pronounced when one looks municipally.

At the public service and civil service levels, legislative mechanisms cover those administrations generally, but they are partly legislative and partly by guidelines.

I wish to focus for a moment on the situation of provincial conflict of interest commissioners. I sense, from reading the debates of this committee, that there is some movement towards the idea of creating a commissioner for the Senate who would be a creature of either internal regulation or legislation. The provincial conflict of interest commissioners are officers of the legislature, a point that has been found significant in a number of judicial decisions. Typically, they have extensive investigative powers, and their primary function is to give advice to members of the legislature and to cabinet ministers. They tend not to have decision-making authority. Instead, they report to the legislature annually and also as required in respect of individual investigations that they are called upon to undertake.

In that regard, I should like to deal briefly with a decision of the Supreme Court of Canada in *Harvey v. New Brunswick*. It has been referred to a number of times in the deliberations of this committee, but I think several distinctions need to be made about it that may be helpful to your committee and its further investigations.

Honourable senators will recall that the *Harvey v. New Brunswick* case involved a member of the New Brunswick assembly who was expelled under the provincial elections act for illegal election practice. He had induced someone under the age of majority to participate in the election by voting. Under that legislation, he was also disqualified for holding office for five years, which he then alleged was a contravention of section 3 of the Charter, which is the provision in the Canadian Charter of Rights and Freedoms that allows anyone to stand for elective office and to hold it if elected.

The trial division of the New Brunswick courts found that the disqualification for five years did violate section 3 of the Charter and, furthermore, that it was not saved by section 1 of the Charter, the saving provision.

At the appeal court, that trial decision was overturned and the disqualification provision was found to be not unconstitutional. There is now a clear choice to be made at the Supreme Court of Canada level.

dit. Nous avons le Code criminel et ses applications concernant la corruption et la vie publique, et naturellement il y a les lignes directrices auxquelles sont assujettis les ministres du Cabinet sous la supervision du Conseiller fédéral à l'éthique.

À l'échelle provinciale, il y a ce que l'on pourrait appeler un manque d'uniformité. La plupart des assemblées législatives se sont penchées sur la question de conflit d'intérêts d'une façon ou d'une autre, et c'est encore plus prononcé si l'on examine la situation au niveau municipal.

Pour ce qui est de la fonction publique et du service public, les mécanismes législatifs s'appliquent aux administrations en général, mais il y a à la fois des instruments législatifs et des lignes directrices.

Je voudrais m'attarder un moment sur la situation des commissaires responsables des conflits d'intérêts dans les provinces. Je sens, après avoir lu les débats de ce comité, que l'on est assez favorable à l'idée de créer un poste de commissaire pour le Sénat soit par un règlement interne soit par une loi. Dans les provinces, les commissaires aux conflits d'intérêts sont des fonctionnaires du Parlement, ce qui a été trouvé significatif dans plusieurs décisions judiciaires. En général, ils ont des pouvoirs d'enquête étendus et leur première fonction est de donner des conseils aux députés et aux ministres du Cabinet. Le plus souvent, ils n'ont pas de pouvoir de décision. Ils font rapport chaque année à l'assemblée législative et aussi, le cas échéant, au sujet des enquêtes individuelles qu'on leur demande d'entreprendre.

À cet égard, je voudrais parler rapidement de l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Harvey c. Nouveau-Brunswick*. Il a été cité à plusieurs reprises au cours des délibérations du comité, mais je voudrais faire quelques distinctions qui pourraient être utiles au comité dans son étude future.

Les honorables sénateurs se souviendront que l'affaire *Harvey c. Nouveau-Brunswick* concernait un député de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick qui avait été expulsé en vertu de la Loi électorale provinciale pour pratique électorale illicite. Il avait poussé une personne mineure à participer aux élections en votant. En vertu de cette loi, il a également été privé du droit d'exercer une charge pendant cinq ans, et il a allégué ensuite que cette disposition contrevenait à l'article 3 de la Charte, c'est-à-dire à la disposition qui dans la Charte canadienne des droits et libertés permet à toute personne de se présenter à des élections pour un poste et d'occuper ce poste si elle est élue.

La Section de première instance des tribunaux du Nouveau-Brunswick a estimé que l'interdiction de cinq ans enfreignait l'article 3 de la Charte et, en outre, qu'elle n'était pas justifiée par l'article 1 de la Charte qui a un effet légitimant.

À la Cour d'appel, la décision de première instance a été renversée et la disposition relative à l'interdiction de remplir une charge a été considérée comme n'étant pas inconstitutionnelle. C'est maintenant à la Cour suprême du Canada de se prononcer.



Importantly — and this is a distinction that may be of more interest to a law professor than to those of you who actually have to do the work of deciding how to proceed — there was no argument presented in the *Harvey* case on the question of whether the expulsion and disqualification under the New Brunswick Elections Act were privileges of the legislative assembly. It simply was not raised by either side; it had to be raised by the court itself. Seven of the justices of the Supreme Court — and it was a full panel of nine who decided the case in *Harvey* — assumed for the purposes of making their decision that the New Brunswick Elections Act was subject to the Charter. They said they would do that because that is the way the matter was argued before them. Therefore, they found that the section 3 right to election was *prima facie* violated, but that that violation was acceptable under section 1 of the Charter.

Having said that, I would suggest that that is not the most important part of the judgment for your purposes. The most important part of the judgment, and the one that is picked up in later cases such as the *Tafler* decision, which has been brought to your attention in the materials you have received, is the decision by now Chief Justice McLachlin, concurred in by Madam Justice L'Heureux-Dubé. They both took a different view, and that was that they should address the question of privilege, even though it had not been raised. They make two important points for your purposes. The first was that disqualification from office by the legislative assembly under the New Brunswick Elections Act did fall under the rubric of historical privilege. Therefore, it was immune from judicial review. Because it fell within historical privilege, it was immune.

That position has been departed from recently by the Federal Court of Appeal in the *Vaid* decision, of which I will speak later. Their view was that it constituted immunity.

That, by the way, is consistent with principles that have been developed in the common law world, not just in Great Britain and in Canada, but in jurisdictions such as the state and federal jurisdictions in the United States. The doctrine of legislative immunity, for example, is alive and well in the Americas.

The second point, though, that I think was equally important, was that disqualification from office created not only immunity from judicial review but also immunity from the Charter. It created immunity from the Charter because privilege itself is a constitutionalized doctrine. In the eyes of Madam Justice McLachlin — and she said the same thing in the *New Brunswick Broadcasting* case — you cannot take one portion of the Constitution, in this case section 3 of the Charter, and use it to overturn another valid constitutional precept — in this case, the privileges of the New Brunswick legislative assembly.

Both the views of Madam Justice McLachlin and the concurring views of Madam Justice L'Heureux-Dubé identified the basis in privilege in this case as being the legislative assembly's right to regulate its own affairs. Also — and this may be important conceptually, particularly if *Vaid* goes on to be heard

Élément important — et c'est une distinction qui peut être plus intéressante pour un professeur de droit que pour ceux d'entre vous qui doivent concrètement décider de la façon de procéder — aucun argument n'a été présenté dans l'affaire *Harvey* sur la question de savoir si l'expulsion et l'empêchement prévus dans la Loi électorale du Nouveau-Brunswick constituaient des privilèges de l'Assemblée législative. Aucune des deux parties n'a soulevé la question, c'est le tribunal lui-même qui a dû le faire. Sept des juges de la Cour suprême — et dans l'affaire *Harvey*, la Cour était au complet avec neuf juges — ont considéré dans leur décision que la Loi électorale du Nouveau-Brunswick était assujettie à la Charte. Ils ont dit qu'ils prenaient cette position parce que c'était ainsi que la question leur avait été présentée dans les argumentations. Par conséquent, ils ont estimé que le droit de se présenter à des élections dans l'article 3 était enfreint *prima facie*, mais que cette violation était acceptable en vertu de l'article 1 de la Charte.

Cela dit, je dirais que ce n'est pas la partie la plus importante du jugement pour vous. La partie la plus importante de la décision, et celle qui est reprise dans des affaires ultérieures comme la décision *Tafler*, sur laquelle on a attiré votre attention dans des documents que vous avez reçus, est la décision rendue par Mme McLachlin, qui est maintenant juge en chef, soutenue par Mme la juge L'Heureux-Dubé. Toutes deux ont adopté un point de vue différent, arguant qu'il fallait examiner la question du privilège, même si elle n'avait pas été soulevée. Elles ont fait deux observations importantes pour vos travaux. Tout d'abord, que la privation du droit de siéger à l'Assemblée législative selon les dispositions de la Loi électorale du Nouveau-Brunswick entraînait dans la catégorie des privilèges historiques. Ainsi, elle était exemptée d'un examen judiciaire. Comme il s'agissait d'un privilège historique, elle ne pouvait être touchée.

Récemment, la Cour d'appel fédérale s'est écartée de cette position dans l'arrêt *Vaid*, dont je parlerai plus tard. Elle a estimé qu'il y avait immunité.

Ceci correspond d'ailleurs aux principes qui ont été mis en place dans le monde de la common law, pas seulement en Grande-Bretagne et au Canada, mais aussi au niveau estatal et fédéral aux États-Unis. La doctrine de l'immunité législative, par exemple, se porte bien dans les Amériques.

Il y a cependant un deuxième élément, qui me paraît tout aussi important, le fait que la privation du droit de siéger crée non seulement une immunité par rapport à une révision judiciaire mais aussi par rapport à la Charte. Il y avait immunité par rapport à la Charte parce que le privilège lui-même est une doctrine constitutionnalisée. D'après Mme la juge McLachlin — et elle a dit la même chose dans l'affaire *New Brunswick Broadcasting* — on ne peut prendre une partie de la Constitution, dans ce cas l'article 3 de la Charte, pour s'en servir pour renverser un autre précepte constitutionnel valable, ici, le privilège de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick.

Ici, aussi bien Mme la juge McLachlin que Mme la juge L'Heureux-Dubé ont estimé que le droit de l'Assemblée législative à diriger ses propres affaires était à la base du privilège. En outre, et c'est peut-être important au plan conceptuel, surtout si l'affaire *Vaid* doit être entendue par la Cour suprême du Canada — qu'en

by the Supreme Court of Canada — that under the separation of powers notion that goes back really to Montesquieu, which is that the inherent foundation of privilege is that it is within the legislative purview to regulate its own affairs, it is inappropriate, therefore, for the judiciary to intervene. The separation of powers requires that there be spheres within which the individual branches of government are entitled to operate.

For those of you who are beginning to find that this textual exegesis is interfering with your digestion, I will tell you where I am going.

Section 3 would still operate, according to Madam Justice McLachlin, if a citizen were disqualified from holding office on grounds that fell outside the rules by which Parliament and the legislatures conducted their business. She specifically enumerates race and gender. This is important because it links with a statement made by former Chief Justice Lamer in the *New Brunswick Broadcasting* case, and I think it is the jumping-off point for Mr. Justice Létorneau's decision in the federal Court of Appeal in *Vaid*.

The distinction is this: No assembly, no house, can merely assert privilege. There will always be the opportunity for a court to determine whether that claim is validly asserted.

When Madam Justice McLachlin says that the courts may review an act or ruling of the legislature to determine whether it properly falls within the domain of parliamentary privilege, what she is saying is that that initial determination is made. Once it falls within the domain of parliamentary privilege, it is immune, both from judicial review, as it is traditionally known, and also from review under the Charter because privilege itself is a constitutional precept.

However, if it does not, in other words, if the act or ruling of the legislature — and I would ask honourable senators to say to yourselves, “the act or ruling of the ethics commissioner,” because if the ethics commissioner were a legislative officer you could use those synonymously — does not properly fall within the domain of parliamentary privilege, then the avenue would be, therefore, review of that exercise of power or that activity.

That is the point that is picked up in *Vaid*. I would refer honourable senators to paragraph 36 of that decision.

Let me back up.

In the *New Brunswick Broadcasting* case, the decision of the Supreme Court of Canada in which Chief Justice Lamer makes the decision, he says that there is a necessity test. Was what Parliament did necessary for the regulation of its internal affairs? He said:

In my view, the necessity test used to define the scope of the privilege refers to both components of the powers asserted, that is to say their existence and their exercise. In other words, the necessity test is met when the existence of the powers and their exercise are necessary to the House.

vertu de la notion de séparation des pouvoirs qui remonte en réalité à Montesquieu, et selon laquelle le fondement même du privilège est justement que le législatif puisse diriger ses propres affaires, l'intervention du pouvoir judiciaire est tout à fait inappropriée. La séparation des pouvoirs exige qu'il y ait des sphères à l'intérieur desquelles les différentes branches du gouvernement puissent fonctionner.

Pour ceux d'entre vous qui commencent à trouver que cette exégèse textuelle n'est pas bonne pour la digestion, je vais vous dire où je veux en venir.

L'article 3 s'appliquerait toujours, d'après Mme McLachlin, si l'on interdisait à un citoyen d'exercer une charge pour des raisons qui se trouvent en dehors des règles que suivent le Parlement et les assemblées pour mener leurs affaires. Elle cite précisément la race et le sexe. C'est important parce que l'on peut faire le lien avec une déclaration de l'ancien juge en chef, M. le juge Lamer dans l'affaire *New Brunswick Broadcasting*, et je pense que c'est le point de départ de la décision du juge Létorneau dans l'arrêt *Vaid* de la Cour d'appel fédérale.

La distinction est celle-ci: Aucune assemblée, aucune Chambre, ne peut simplement invoquer un privilège. Un tribunal aura toujours la possibilité de déterminer si cette revendication est justifiée.

Lorsque Mme la juge McLachlin déclare que les tribunaux peuvent réviser une loi ou la décision d'une assemblée législative pour déterminer s'il s'agit véritablement d'un privilège parlementaire, elle dit en fait que la décision initiale est prise. Une fois que l'on tombe dans le domaine du privilège parlementaire, il y a immunité, aussi bien par rapport à une révision judiciaire, au sens traditionnel, que par rapport à la Charte parce que le privilège est un précepte constitutionnel.

Cependant, si la loi ou la décision de l'assemblée — et je demanderais aux honorables sénateurs de se dire, «la loi ou la décision du Commissaire à l'éthique», parce que si le Commissaire à l'éthique était un fonctionnaire législatif, on pourrait utiliser ce terme comme un synonyme — ne tombe pas dans le domaine du privilège parlementaire, il pourrait y avoir révision de cet exercice de pouvoir ou de cette activité.

C'est ce que j'ai relevé dans *Vaid*. Je renvoie les honorables sénateurs à l'article 36 de cet arrêt.

Permettez-moi de revenir en arrière.

Dans l'affaire *New Brunswick Broadcasting*, dans l'arrêt de la Cour suprême, le juge en chef Lamer qui rend la décision dit qu'il y a un critère de nécessité. La décision du Parlement était-elle nécessaire pour la conduite de ses affaires internes? Il a déclaré ceci:

À mon avis, le critère de nécessité servant à définir l'ampleur du privilège vise les deux aspects des pouvoirs revendiqués, soit leur existence et leur exercice. En d'autres mots, le critère de nécessité est rempli si l'existence des pouvoirs et leur exercice sont tous deux nécessaires à la Chambre.



That position is a justifiable one.

The problem in *Vaid* is that the court goes on to say that:

... the necessity test used to define the scope of the privilege goes to both components of the powers asserted, that is to say their existence and their exercise. In other words, the necessity test is met when the existence of the powers and their exercise are necessary to the House. The Courts' review function, in cases like the present where a parliamentary privilege is claimed, I believe, involves two steps: the first one to determine that the powers claimed need to exist and the second, when satisfied as to the necessity of their existence, to determine that their exercise was necessary to ensure the proper functioning of the House and maintain its dignity and integrity.

I think the difficulty that this poses potentially for you as you determine whether to employ a legislative instrument, potentially, in order to create the office, is that the *Vaid* decision in the Federal Court of Appeal appears to build on the distinction made by Chief Justice Lamer and to actually look at the exercise of privilege, not just whether it exists.

Madam Justice McLachlin would say that, if privilege is found, then the activity or the authority is immune from judicial review. The *Vaid* decision goes further and says, no, we can still look at the exercise of the power.

I think at that point, Madam Chair, I will stop and ask if members have any comments.

**The Chairman:** Have you anything to add, Professor Mercer, or can we open it up for questions right now?

**Mr. Mercer:** I will add one thing. I misquoted Chief Justice Lamer, I think. I read the wrong portion, and I want to emphasize this point because we cannot escape from it. The general rule is that courts will inquire into the existence and extent of privilege but not its exercise. That is the point he makes in the *New Brunswick Broadcasting* case. It is in *Vaid* that the Federal Court of Appeal says you have to look at its exercise as well. Those are two component parts.

You might ask why there is such a stark divide if the Supreme Court of Canada has said we do not look into the exercise of privilege but only its existence and extent. I think the answer is that Chief Justice Lamer in the *New Brunswick Broadcasting* case said that the fundamental rule does not provide a clear guide because the existence, extent and exercise of privilege tend to overlap. He uses the example of freedom of speech. He says:

Courts have, on occasion, inquired into the extent of the privilege of free speech by determining whether various things said outside the Assembly are so closely connected to the work of the Assembly that they too should be immune from review. But is this truly a question of the extent of the privilege of free speech, or is it a question of its exercise?

Cette position est justifiable.

Le problème dans *Vaid*, c'est que la Cour continue en disant:

... le critère de nécessité servant à définir l'ampleur du privilège parlementaire vise les deux aspects des pouvoirs revendiqués, soit leur existence et leur exercice. En d'autres mots, le critère de nécessité est rempli si l'existence des pouvoirs et leur exercice sont tous deux nécessaires à la Chambre. L'examen qu'effectue la Cour d'affaires comme celle qui nous occupe, où il est question de privilège parlementaire, doit, selon moi, compter deux étapes: la première sert à déterminer que les pouvoirs revendiqués doivent exister, et la seconde, une fois vérifiée la nécessité de l'existence, vise à déterminer que l'exercice de ces pouvoirs était nécessaire pour assurer le bon fonctionnement de la Chambre et pour que celle-ci maintienne sa dignité et son intégrité.

Je pense que la difficulté de ceci pour vous, en vue de déterminer s'il faut opter pour un instrument législatif pour créer le poste, c'est que la décision *Vaid* de la Cour d'appel fédérale semble se baser sur la distinction faite par le juge Lamer et tenir compte de l'exercice du privilège et pas seulement de son existence.

Mme la juge McLachlin dirait que, si le privilège existe, l'activité ou le pouvoir est à l'abri d'une révision judiciaire. L'arrêt *Vaid* va plus loin et dit, non, on peut toujours examiner l'exercice du pouvoir.

Je crois que je vais m'en tenir là pour l'instant, madame la présidente, pour voir si les membres du comité ont des observations à faire.

**La présidente:** Avez-vous quelque chose à ajouter, Monsieur Mercer, ou pouvons-nous passer aux questions tout de suite?

**M. Mercer:** Je voudrais ajouter une chose. J'ai mal cité le juge en chef M. Lamer, je crois. Je n'ai pas lu le bon extrait, et je veux souligner ceci parce que nous ne pouvons pas y échapper. En règle générale, les tribunaux vont examiner l'existence et la portée du privilège et non son exercice. C'est ce que dit le juge dans l'affaire *New Brunswick Broadcasting*. C'est dans *Vaid* que la Cour fédérale d'appel dit qu'il faut aussi se pencher sur son exercice. Ce sont les deux composantes.

Vous pourriez demander pourquoi il existe une telle division si la Cour suprême du Canada dit que l'on n'examine pas l'exercice du privilège mais seulement son existence et sa portée. La réponse est que le juge Lamer dans *New Brunswick Broadcasting* a déclaré que la règle fondamentale ne constituait pas un guide clair parce que l'existence, l'étendue et l'exercice du privilège tendent à se chevaucher. Il utilise l'exemple de la liberté de parole. Il dit ceci:

Les tribunaux ont, à l'occasion, examiné la portée du privilège de la liberté de parole en déterminant si divers propos tenus à l'extérieur de l'Assemblée ont un lien tellement étroit avec les travaux de celle-ci qu'eux aussi devraient être exemptés de tout contrôle. Mais cela met-il vraiment en question la portée du privilège de la liberté de parole ou cela met-il plutôt en question son exercice?



**Senator Joyal:** I apologize to you, Madam Chair, and to some of my colleagues because we may be giving the impression that we are in a law seminar at the law faculty, but I will try, with Professor Mercer, to put it simply.

We are in a situation where we have a proposal before us in the form of a draft bill, which has a particular clause in it that reaffirms that Parliament is exercising its rights, powers, privileges and so forth. I have it before me here.

**Mr. Mercer:** Is it under the “General” provisions, paragraph 72.9(3)?

**Senator Joyal:** That is it. That states quite clearly that we are covered within the exercise of our privileges.

You have interpreted the decision in the *Donohoe* case with Justices Lamer and McLachlin, the decision in *Harvey* — and as you said, that was *obiter* — as well as the decision in the *Vaid* case by the Federal Court of Appeal with Justice Létourneau, and it seems that the issue of determining the existence of the privileges and the extent or limit of the exercise of the privileges was dealt with by Justice Létourneau who maintained that they have to be exercised to maintain the integrity and dignity of Parliament, which are very loose concepts. What is dignity? What is integrity?

It would be preferable, in fact, for us to follow the recommendation of the Milliken report, which says that, if we are to establish the position of an ethics commissioner or jurisconsult as Oliver put it, that we should do that through the *Rules of the Senate of Canada*. By using the *Rules of the Senate*, we recognize that there is some kind of a boundary within the institution, that this is internal to the Senate. Once we take the legislative route, we will be open to all the uncertainties that still surround the definition of “privileges” in relation to monitoring the conduct of senators.

As you have said yourself, the courts will determine if there is a privilege. Even though Parliament may assert that it is a privilege, the courts will, nevertheless, examine if what is alleged is a privilege. The test to determine that may vary from one judgment to the other.

Would it not be preferable, considering the uncertainty that surrounds the determination of the privileges and its constitutional nature before the courts’ revision and the Charter revision, that we follow the recommendation of Milliken to keep the proposal of ethics commissioner within the rules, as you have said yourself, as it is done in Westminster?

**Mr. Mercer:** Thank you for the question. I will answer it in three parts.

I would begin by saying that, as a general precept, as soon as an office or a power is created legislatively, the courts have a constitutional obligation, when called upon appropriately, to determine the extent of that power.

**Le sénateur Joyal:** Je voudrais m’excuser auprès de vous, madame la présidente, et auprès de certains de mes collègues, parce que nous donnons peut-être l’impression de participer à un colloque sur le droit à la Faculté de droit, mais je vais essayer, avec le professeur Mercer, de présenter les choses simplement.

Nous sommes dans une situation où nous sommes saisis d’une proposition sous forme d’une ébauche de projet de loi, dans laquelle se trouve un article qui réaffirme que le Parlement exerce ses droits, ses pouvoirs, ses privilèges, et cetera. J’ai ceci sous les yeux.

**M. Mercer:** Est-ce dans les dispositions «Général», au paragraphe 72.9(3)?

**Le sénateur Joyal:** C’est ça. Le texte dit clairement que nous sommes couverts dans l’exercice de nos privilèges.

Vous avez interprété la décision dans l’affaire *Donohoe* avec les juges Lamer et McLachlin, l’arrêt dans *Harvey* — et comme vous l’avez dit, c’était *obiter* — ainsi que la décision de la Cour fédérale d’appel dans l’affaire *Vaid* avec le juge Létourneau, et il semble que la question de la détermination de l’existence des privilèges et de la portée ou de la limite de l’exercice des privilèges a été réglée par le juge Létourneau qui a maintenu qu’ils devaient être exercés pour maintenir l’intégrité et la dignité du Parlement, qui constituent des concepts assez flous. Qu’est-ce que la dignité? Qu’est-ce que l’intégrité?

En fait, nous devrions plutôt suivre la recommandation du rapport Milliken, selon lequel si nous établissons le poste de Commissaire à l’éthique ou de jurisconsulte, comme le dit Oliver, nous devrions le faire par le biais du *Règlement du Sénat du Canada*. En utilisant le *Règlement du Sénat*, nous reconnaissons qu’il y a une limite au sein de l’institution, que c’est interne au Sénat. Si nous prenons la voie législative, nous serons ouverts à toutes les incertitudes qui entourent encore la définition de «privilege» par rapport à la surveillance de la conduite des sénateurs.

Comme vous l’avez dit vous-même, les tribunaux vont déterminer s’il y a un privilège. Même si le Parlement peut affirmer que c’est un privilège, les tribunaux vont néanmoins examiner si c’est bien le cas. Le critère utilisé pour le déterminer peut varier d’un jugement à l’autre.

Ne serait-il pas préférable, compte tenu de l’incertitude qui entoure la détermination des privilèges et leur nature constitutionnelle avant l’examen des tribunaux et l’examen de la Charte, de suivre la recommandation de Milliken, c’est-à-dire de maintenir cette proposition de Commissaire à l’éthique au sein du *Règlement*, comme vous l’avez dit, comme on le fait à Westminster?

**M. Mercer:** Merci de cette question. Je vais y répondre en trois parties.

Pour commencer, je dirais qu’en général, dès qu’une fonction ou un pouvoir est créé de façon législative, les tribunaux ont une obligation constitutionnelle, lorsqu’on fait appel à eux dans les règles, de déterminer l’étendue de ce pouvoir.

Theory meets the high point of practice in many respects when we start talking about parliamentary privilege because one would have thought that, if a House of Parliament in particular alleges privilege, then surely that would be the end of the discussion about what Parliament intended.

Yet, theoretically, the court's response is this: When it is enshrined in legislation, Parliament can have intended to grant no greater power than the legislation actually gives. To conclude otherwise would mean that the holder of that legislated power would then be in the position of determining the extent of the power himself, herself or itself, and that would, in effect, create a mini-Parliament in the person who is the repository of the power.

Therefore, what has happened in the past is that legislation has attempted to be extremely expansive and discursive in order to deprive the courts of jurisdiction, and the courts have come back and said — not quite expansive and discursive enough because it is their constitutional responsibility to determine the extent of the power.

To that extent, and as I suggest in the last paragraph of my report to the committee, the only way of guaranteeing that there not be a judicial intervention would be to avoid legislation entirely. I think that is true.

Based on precedent, the other difficulty with attempting to determine the effect of a legislative provision is that the cases themselves are disparate, and even within individual decisions, particularly of the Supreme Court of Canada, you have a multitude of judgments. There are four reasons for decision in the *New Brunswick Broadcasting* case. In the *Harvey* case, you have seven justices of the court not even dealing with privilege. From a strict precedent standpoint, it is difficult even to write a brief that says, "Here is what we can reasonably expect the interpretation of the language to be."

Having said that, I would go back to the point that I made earlier, that is, the general public perception. Frankly, I think you are better able to determine that than I am. There is a widespread feeling that the internal rules of the Senate, if they deal with conflict of interest, would have a certain cozy element about them that legislation would not have, or that they would lack a certain objectivity that legislation would bring. I would refer briefly to the *Tafler* case, which is the B.C. decision. I know you have seen at least a review of it in documents provided to you. *Tafler* actually went to the B.C. Court of Appeal. It provides a sort of half-way house in that it suggests how even a legislative regime might insulate significantly against judicial review, depending on the language of the legislation.

This involves the British Columbia Members' Conflict of Interest Act, and section 10 of that act states simply that there shall be a commissioner who is an officer of the assembly, thereby cloaking the commissioner with legislative authority and, ultimately, by derivation, legislative immunity. The British Columbia Court of Appeal found three elements — I think there were four, because one is compound — that were persuasive to their conclusion that, in *Tafler*, the privilege extended to the

La théorie rejoint la pratique à bien des égards lorsqu'on commence à parler de privilège parlementaire parce qu'on aurait pensé que, si une Chambre du Parlement particulière invoque un privilège, ceci devrait mettre fin à la discussion sur l'intention du Parlement.

Oui, théoriquement, la réponse du tribunal est celle-ci: lorsque c'est enchâssé dans les lois, le Parlement ne peut avoir eu l'intention d'accorder un pouvoir plus grand que celui que donne la loi. Conclure le contraire signifierait que le détenteur de ce pouvoir législatif serait alors en mesure de déterminer la portée du pouvoir lui-même ou elle-même et que cela ferait en fait un mini-Parlement de la personne qui est dépositaire du pouvoir.

Par conséquent, par le passé, la loi a tenté d'être extrêmement large et discursive afin d'enlever leur compétence aux tribunaux, mais ceux-ci sont revenus à la charge en disant que malgré cela, ils étaient constitutionnellement responsables de déterminer l'étendue du pouvoir.

En ce sens, et comme je le dis au dernier paragraphe de mon rapport au comité, la seule façon de garantir qu'il n'y ait pas d'intervention judiciaire serait d'éviter tout à fait la voie législative. Je pense que c'est vrai.

Étant donné les précédents, l'autre difficulté à laquelle on se heurte lorsque l'on tente de déterminer l'effet d'une disposition législative est que les causes elles-mêmes sont disparates, et même dans certaines décisions données, particulièrement celles de la Cour suprême du Canada, on a une multitude de jugements. Il y a quatre motifs de décision dans l'affaire *New Brunswick Broadcasting*. Dans l'affaire *Harvey*, il y a sept juges qui ne traitent même pas du privilège. Du point de vue strict des précédents, il est difficile même d'écrire un mémoire disant: «Voici à quelle interprétation du libellé nous pouvons raisonnablement nous attendre».

Cela dit, je reviendrais à la remarque que j'ai faite tout à l'heure, au sujet de la question de la perception générale du public. Franchement, je pense que vous êtes mieux à même d'en juger que moi. On a généralement l'impression que le Règlement interne du Sénat, s'il portait sur les conflits d'intérêts, comporterait un certain élément de confort que la loi n'aurait pas, ou qu'il y manquerait une certaine objectivité que l'on trouverait dans la loi. Je voudrais citer brièvement l'affaire *Tafler*, qui est l'arrêt de la Colombie-Britannique. Je sais que vous l'avez vu mentionnée dans les documents qui vous ont été remis. L'affaire *Tafler* est allée devant la Cour d'appel de Colombie-Britannique. On arrive à un genre de solution intermédiaire puisque l'on voit comment, même dans un régime législatif, il serait possible de se protéger d'un examen judiciaire, suivant le libellé de la loi.

Il s'agit de la Loi de la Colombie-Britannique sur les conflits d'intérêts des députés et l'article 10 de la loi stipule qu'il y aura un commissaire qui sera fonctionnaire de l'Assemblée, ce qui donne donc au commissaire un pouvoir législatif et, finalement, par extension, une immunité législative. La Cour d'appel de Colombie-Britannique a relevé trois éléments — je pense qu'il y en avait quatre, parce que l'un d'eux est composé — qui l'ont amenée à sa conclusion selon laquelle, dans *Tafler*, le privilège



activity which was sought to be impugned. *Tafler*, you may recall, was someone who wished an inquiry to be made public, and the commissioner resisted that on the basis that he had immunity in the exercise of his responsibilities under the conflict of interest legislation.

The British Columbia Court of Appeal agreed with the trial division and found that four points were important. The first was that the commissioner was explicitly made, by section 10, an officer of the assembly. The second was that commissioner's obligation was to report his opinion to the assembly, not to make a decision. There was no exercise of decision-making power, which from a functional standpoint is important to the law of judicial review. Third, and this is really a part of the second one, if he considered it proper, and in this case it was a he, to make a recommendation regarding discipline, then he could make a recommendation, but again, he did not make any decisions that were enforceable. Fourth, a provision in the act said no action would lie against the commissioner. In other words, it was not only a cloaking of the commissioner with legislative authority as an officer, but also looking at the flip side by saying no action would lie against him or her for any activity or action taken.

In the British Columbia Court of Appeal, Mr. Justice Lambert, for a unanimous bench, said that the privileges of the legislative assembly extend to the commissioner who is expressly made an officer of assembly, and decisions made by the commissioner in the carrying out of the commissioner's powers under the act are decisions made within and with respect to the privileges of the legislative assembly and are not reviewable in the courts.

Interestingly, that decision was relied on by the successor to this commissioner in 1999 in dealing with a request by Pacific Press, which owns, I believe, the *Vancouver Sun* newspaper, which wanted the inquiry into Premier Clark's alleged dealings regarding the gaming licence to be made public. The commissioner relied on *Tafler* and on Madam Justice McLachlin's decision in the *Harvey* case and said he did not consider that he was obliged to make it public and would not. It appears that decision was never challenged. It would seem there is a certain insulation created in a *Tafler*-type situation by provincial legislation which explicitly names the commissioner as an officer of the legislature.

It is ultimately, of course, a decision to be made by you and your colleagues about where to place the appropriate emphasis. I would therefore have to say, in short form, which is clearly something beyond me, first, yes, if you wish to avoid judicial intervention, then using the internal rules of the Senate is the route to go, but if you feel that there are other obligations which militate in favour of a legislative mechanism, there are ways of insulating.

Having said that — and I know lawyers always do this — the *Vaid* decision does suggest that, to the extent that any authority or power is given to the commissioner to act, managerial

s'étendait à l'activité que l'on cherchait à attaquer. Vous vous souvenez peut-être que *Tafler* était quelqu'un qui voulait rendre une enquête publique, et le commissaire s'y est opposé disant qu'il bénéficiait d'une immunité dans l'exercice de ses responsabilités en vertu de la Loi sur les conflits d'intérêts.

La Cour d'appel de Colombie-Britannique a donné raison au tribunal d'instance et estimait qu'il y avait quatre points importants. Le premier était que le commissaire était explicitement, en vertu de l'article 10, fonctionnaire de l'Assemblée. Le deuxième était que le commissaire avait pour obligation de faire part de ses opinions à l'Assemblée, mais non de prendre une décision. Il n'y avait pas d'exercice de pouvoir de décision, ce qui d'un point de vue fonctionnel est important pour le droit de l'examen judiciaire. Troisièmement, et ceci fait en fait partie du deuxième élément, s'il jugeait bon, et dans ce cas c'était il, de faire une recommandation au sujet de la discipline, il pouvait formuler une recommandation, mais encore une fois, il ne pouvait prendre aucune décision exécutoire. Quatrièmement, il existait dans la loi une disposition selon laquelle aucune action ne pouvait être recevable contre le commissaire. Autrement dit, il s'agissait non seulement du pouvoir législatif donné au commissaire en tant que fonctionnaire, mais aussi de prévoir toute éventualité en disant qu'aucune action ne pourrait être recevable contre lui ou elle pour une activité ou une mesure quelconque.

À la Cour d'appel de Colombie-Britannique, M. le juge Lambert, a déclaré au nom d'un banc unanime que les privilèges de l'Assemblée législative s'étendaient au commissaire qui est expressément nommé fonctionnaire de l'Assemblée et que les décisions prises par le commissaire dans l'exercice de ses pouvoirs en vertu de la loi sont des décisions prises dans le cadre des privilèges de l'Assemblée législative et ne sont pas révisables par les tribunaux.

Fait intéressant, la décision a été utilisée par le successeur du commissaire en 1999 en répondant à une demande de Pacific Press qui est, je crois, propriétaire du *Vancouver Sun*, qui voulait que l'on rende publique l'enquête sur les tractations présumées du premier ministre Clark à propos de licences de jeu. Le commissaire s'est appuyé sur l'affaire *Tafler* et sur la décision de Mme la juge McLachlin dans l'affaire *Harvey* pour dire qu'il ne se sentait pas obligé de rendre l'enquête publique et ne le ferait pas. Il semble que cette décision n'ait jamais été contestée. Il semblerait qu'il existe ainsi une certaine protection dans une situation du genre *Tafler* où l'Assemblée législative provinciale nomme explicitement le commissaire fonctionnaire du Parlement.

En dernière analyse, bien sûr, c'est à vous et à vos collègues de décider de l'élément à privilégier. Je dois donc dire, pour abrégé, ce qui m'est manifestement difficile, que, tout d'abord, oui, si l'on veut éviter l'intervention judiciaire, il faut opter pour le Règlement interne du Sénat, mais si vous estimez qu'il y a d'autres obligations qui militent en faveur d'un mécanisme législatif, il existe des possibilités de protection.

Cela étant dit — et je sais que les avocats font toujours ça — l'arrêt *Vaid* permet de penser que, dans la mesure où l'on donne au commissaire un pouvoir d'agir, une responsabilité de gestion,



responsibility, formal substantive responsibility under the legislation, then not only will the domain of that action or activity be reviewed by the court to see whether it fits within legislative privilege, but also its exercise potential. You may recall that Mr. Justice Létourneau said that when he looked at this exercise of alleged privilege, it seemed to undermine the dignity of the House. There I think you have a pretty strong confrontation between the judicial branch and the legislative branch.

I would not dismiss *Vaid*, because it is a judgment of the Federal Court of Appeal, but I also would not suggest that it necessarily highly anomalous. You will recall that that preliminary objection went first to a panel of the Canadian Human Rights Commission, and that panel said, in a vote of two to one, that the objection was not upheld and therefore they could hear the claim by Mr. Vaid. It then went, on motion, to the trial division of the Federal Court, and the motions judge at the trial division agreed with the decision of the tribunal of the Canadian Human Rights Commission, and it then went to the Federal Court of Appeal. At the Federal Court of Appeal, all three justices decided on the merits of the application in the same way, although Justice Linden I think concurs explicitly with Mr. Justice Létourneau and Mr. Justice Rothstein had different reasons for arriving at his conclusion.

There you have a situation in which it has been determined at a number of levels that it was appropriate to go ahead. Consequently I would say that one could not lightly assume that the legislative mechanism, if it was at all expansive, would not become the subject of judicial scrutiny and, in turn, provide a potential fulcrum for judicial intervention.

**The Chairman:** To follow up on that, would a narrowly constructed statutory base for this legislation solve many of the problems, if it were based along the line, obviously, of the British Columbia legislation, which apparently has insulated the commissioner from this kind of problem?

**Mr. Mercer:** It provides a degree of insulation, but of course insulation never has completely effective properties.

If one looks at the proposals to amend the Parliament of Canada Act, then certainly they are expansive in the sense that they give the ethics commissioner responsibility for managing an office and performing a range of activities and making decisions; and certainly in light of the *Vaid* decision, but also I think in light of the general theme of judicial intervention, the possibility for judicial review under those circumstances is reasonably expansive.

It becomes whittled down, as you suggest, as soon as you take away those responsibilities from legislation, and I would suggest, in particular, as soon as you make the commissioner's responsibilities recommendatory, so that they are not making decisions but are actually presenting them probably to a committee of the House or the assembly and potentially then laid before the assembly as a whole in circumstances where that committee deems that appropriate.

une responsabilité essentielle formelle en vertu de la loi, c'est non seulement le domaine de cette action ou de cette activité qui sera examinée par le tribunal pour voir s'il fait partie du privilège législatif, mais aussi son exercice potentiel. Vous vous souvenez peut-être que le juge Létourneau a dit que lorsqu'il examinait l'exercice du privilège invoqué, il semblait nuire à la dignité de la Chambre. Je pense que là vous avez vraiment une confrontation entre le judiciaire et le législatif.

Je n'écarterais pas *Vaid*, parce que c'est un jugement de la Cour d'appel fédérale, mais je ne dirais pas non plus qu'elle est nécessairement très anormale. Vous vous souvenez sans doute que cette objection préliminaire a d'abord été présentée à un comité de la Commission canadienne des droits de la personne et que celui-ci a déclaré, suivant un vote de deux contre un, que l'objection n'était pas maintenue et que par conséquent il ne pouvait entendre la demande de M. Vaid. Ensuite, suivant une requête, l'affaire a été transférée à la Section de première instance de la Cour fédérale, et le juge des requêtes a approuvé la décision du tribunal de la Commission canadienne des droits de la personne, et l'affaire est allée à la Cour d'appel fédérale. À la Cour d'appel fédérale, les trois juges ont décidé des mérites de la demande de la même façon, bien que le juge Linden, je crois, soit explicitement d'accord avec le juge Létourneau et que le juge Rothstein ait invoqué des raisons différentes pour arriver à sa conclusion.

Dans un cas comme celui-ci, on a déterminé à plusieurs niveaux qu'il était approprié de continuer. Par conséquent, je pense que l'on ne peut pas considérer que le mécanisme législatif ne pourrait faire l'objet d'un examen judiciaire et fournir, à son tour, une base potentielle d'intervention judiciaire.

**La présidente:** Dans cette veine, est-ce qu'une base statutaire étroite dans cette loi permettrait de résoudre plusieurs des problèmes, si elle s'inspirait, bien sûre de la loi de Colombie-Britannique, qui apparemment a protégé le commissaire de ce genre de difficulté?

**M. Mercer:** Elle donne un certain niveau de protection, mais bien sûr cette protection n'est jamais complètement efficace.

Si l'on examine les propositions visant à amender la Loi sur le Parlement du Canada, elles sont certainement très larges en ce sens qu'elles donnent au Commissaire à l'éthique la responsabilité de gérer un bureau, d'exécuter différentes activités et de prendre des décisions; et à la lumière de l'arrêt *Vaid*, mais aussi je crois dans le cadre du thème général de l'intervention judiciaire, la possibilité d'un examen judiciaire dans ces circonstances n'est pas complètement exclue.

Elle devient moindre, comme vous le dites, dès que l'on enlève ces responsabilités de la loi, et en particulier, d'après moi, dès que l'on confie au commissaire des responsabilités de recommandation, de sorte qu'il ne prenne pas de décisions mais présente des recommandations sans doute à un comité de la Chambre ou de l'Assemblée qui peuvent ensuite être présentées à l'assemblée plénière dans les circonstances où le comité le juge bon.

**The Chairman:** Or if we agree to appoint a commissioner, or whatever you want to call them, only for the Senate itself?

**Mr. Mercer:** Yes.

**The Chairman:** Would a court touch anything that was clearly within the jurisdiction created? Clearly within parliamentary privilege?

**Mr. Mercer:** The court would never characterize itself as doing so. The question of jurisdiction, though, is a bit like asking how many sheep make a flock. There are different conclusions depending on the experience of the individual shepherd.

I would say that, whenever the issue of jurisdiction is one that goes to the fundamental question of privilege, if you can keep the debate in that realm, then the attitude of the courts has been largely deferential. You have explicit and articulate rationale created by Madam Chief Justice McLachlin in the *New Brunswick Broadcasting* case and in the *Harvey* case. That would mean that you would be unlikely to end up with a conflict between the judicial branch and the legislative branch.

At other times, it is not explicitly a matter of privilege, particularly if the *Vaid* rationale holds sway. Then it is a question of a particular exercise. I want to go back to Madam Justice McLachlin's own language in *Harvey*: If it is an act or a ruling or some behaviour of a commissioner that is alleged not properly to fall within the domain of privilege, then it will be reviewable.

Of course, the more powers you give, the more possibilities you allow for a court to determine whether the exercise of those powers fits or does not fit.

**Senator Rompkey:** I would have thought it would be more appropriate in the circumstances not to ask how many sheep make a flock, but to ask how can the wool be pulled over one's eyes.

**Mr. Mercer:** I should tell you that I was born in St. John's and I am quite prepared to say how many fish make a school.

**Senator Rompkey:** The important question in St. John's, though is: Which school did you go to?

As a non-lawyer, I am struggling with this. Let us suppose that there is a commissioner for the Senate who has a clear advisory role and no administrative duties. He advises senators; he investigates complaints; he gives advice to a committee of the Senate and that committee of the Senate makes decisions. Let us assume that that is the case. If you establish that position in law, what is the power of the courts?

My second question is: What are the courts most likely to do? We have heard testimony from Ted Hughes and perhaps from others that no problem is really created in this case. This has happened; there have been such commissioners. They have advised legislatures; and there has been no real interference. You might ask: "So what? That is the past." However, we must make adequate provisions here, and we are looking towards doing

**La présidente:** Ou si nous décidons de nommer un commissaire, ou quel que soit le nom qu'on lui donne, seulement pour le Sénat lui-même?

**M. Mercer:** Oui.

**La présidente:** Est-ce qu'un tribunal pourrait toucher quelque chose qui fait manifestement partie de la structure interne? Qui fait partie du privilège parlementaire?

**M. Mercer:** Le tribunal ne présenterait jamais les choses ainsi. Cependant, pour ce qui est de la question du domaine de compétence, c'est un peu comme essayer de savoir combien de moutons il faut pour faire un troupeau. Il y a des conclusions différentes selon l'expérience de chaque berger.

Je dirais que, chaque fois que la question de juridiction se rattache à la question fondamentale de privilège, si l'on peut maintenir le débat dans ce cadre, l'attitude des tribunaux a été généralement déférentielle. Vous avez des motifs explicites et élaborés donnés par Mme McLachlin dans les affaires *New Brunswick Broadcasting* et *Harvey*. Cela signifie que vous auriez peu de chance de vous retrouver avec un conflit entre le judiciaire et le législatif.

À d'autres moments, ce n'est pas explicitement une question de privilège, particulièrement si le raisonnement de *Vaid* l'emporte. Alors, il s'agit d'un exercice particulier. Je veux revenir aux paroles de Mme la juge McLachlin dans *Harvey*: Si c'est un acte ou une décision ou un comportement d'un commissaire qui, selon les allégations, ne ferait pas partie du domaine du privilège, une révision serait possible.

Naturellement, plus on donne de pouvoirs, plus on donne de possibilités à la cour de déterminer si l'exercice de ces pouvoirs cadre ou ne cadre pas.

**Le sénateur Rompkey:** J'aurais pensé qu'il serait plus approprié dans les circonstances de ne pas demander combien de moutons il faut pour faire un troupeau, mais plutôt comment on peut utiliser la laine pour emberlificoter quelqu'un.

**M. Mercer:** Je dois vous dire que je suis né à Saint-Jean de Terre-Neuve et je suis bien prêt à dire combien il faut de poissons pour faire un banc.

**Le sénateur Rompkey:** Mais à Saint-Jean, la question importante est de savoir sur quel banc d'école vous vous êtes assis.

Moi qui ne suis pas juriste, j'ai beaucoup de problèmes avec ça. Supposons qu'il y ait un commissaire pour le Sénat qui a un rôle clairement consultatif et aucune fonction administrative. Il conseille les sénateurs; il fait enquête sur les plaintes; il donne des conseils à un comité du Sénat et c'est ce comité qui prend les décisions. Supposons que ce soit ainsi. Si l'on établit ce poste dans une loi, quel est le pouvoir des tribunaux?

Ma deuxième question vise à savoir ce que les tribunaux vont le plus vraisemblablement faire? Nous avons entendu le témoignage de Ted Hughes et peut-être aussi d'autres témoins selon lesquels il n'y aurait pas vraiment de problème dans ce cas. Cela a déjà existé, il y a eu des commissaires comme cela. Ils ont donné des conseils aux assemblées législatives et il n'y a pas eu vraiment d'interférence. Vous pourriez dire: «Et alors? C'est du passé».



that. If we appoint a commissioner along the lines that I have suggested, what is the authority of the courts and what are they likely to do?

**Mr. Mercer:** Without being at all facetious, that is a difficult question to answer. Anticipating what the courts might do would equally involve anticipating what sort of claims might be made to them. If the powers of a commissioner were merely advisory, so that the commissioner was not actually making any decisions and the particular House was making the decisions through a committee and ultimately through ratification, then that would be an example of the House taking care of its own internal affairs, particularly in a conflict-of-interest situation.

We would be essentially talking about disciplining a member who is found to have run afoul. Discipline can take various forms. That seems to fit foursquare within the notion of privilege that is enunciated by Madam Justice McLachlin in *Harvey*, for example. There the expulsion of the member and the subsequent disqualification were seen as disciplinary exercises.

It would be highly attenuated — and this is why I suspect other witnesses would say to you that it is unlikely there would be judicial intervention. It would be highly attenuated to construct a set of circumstances where the claim was made that this matter really fell outside of privilege because the recommendation was somehow tainted and the determination of the House committee was somehow tainted by criteria that had nothing to do with the regulation of internal affairs. I am not explaining that particularly well, but, again, let me go back to the *Harvey* decision.

*Harvey* was about whether the sitting member who had been expelled could claim the protection of section 3 of the Charter by saying: Through disqualifying me for five years under this legislation, you are effectively abrogating my section 3 Charter rights.

Madam Justice McLachlin said: No; it is a matter of privilege in this case, but it is a matter of privilege because you violated the Elections Act. The House has to be able to discipline people who do that, but section 3 would still operate if a citizen were disqualified from holding office on grounds that fall outside the rules by which Parliament and a legislature conduct their business, such as race and gender.

Let me construct a hypothetical — this is partly why law professors are excoriated by their students. It will be unreal for the most part, but we live to be surprised.

Imagine a situation in which a claim is made by a member that the reason for discipline was not because the member had violated the conflict-of-interest provisions but because of that member's ethnicity or gender. That member then goes off to an external tribunal and says, "This is a legislatively proscribed process." It may be only a recommendatory power, but that does not matter because, in the *Tafler* case, Mr. Justice Lambert said: I do not

Cependant, nous devons prendre des dispositions adéquates ici, et c'est ce que nous cherchons à faire. Si nous nommons un commissaire en suivant ce que je viens de dire, quels pouvoirs ont les tribunaux et que vont-ils faire?

**M. Mercer:** Sans vouloir être facétieux, je dirais que c'est une question à laquelle il est difficile de répondre. Prévoir ce que pourraient faire les tribunaux équivaut à prévoir le genre de requête qu'on pourrait leur présenter. Si un commissaire a des pouvoirs purement consultatifs, de sorte qu'il ne prend aucune décision et que c'est l'assemblée législative concernée qui prend les décisions par le biais d'un comité et finalement par ratification, on aurait là l'exemple d'une assemblée qui s'occupe de ses propres affaires internes, particulièrement dans des cas de conflits d'intérêts.

Il s'agirait essentiellement de déterminer les sanctions à imposer à un député qui n'aurait pas respecté les règles. Les sanctions peuvent prendre différentes formes. Cela semble correspondre parfaitement à la notion de privilège énoncée par Mme McLachlin dans *Harvey*, par exemple. Là, l'expulsion d'un député et l'inadmissibilité subséquente ont été considérées comme des exercices disciplinaires.

Ce serait très limité — et je suppose que c'est pour cela que d'autres témoins vous diront qu'il est peu probable qu'il y ait une intervention judiciaire. Ce serait assez difficile d'envisager un ensemble de circonstances où l'on alléguerait que la question ne relève pas du privilège parce que la recommandation était viciée et que la détermination du comité de la Chambre était en quelque sorte viciée par des critères qui n'avaient rien à voir avec la réglementation des affaires internes. Je ne m'explique pas très bien, mais, encore une fois, permettez-moi de revenir à l'arrêt *Harvey*.

Dans *Harvey*, il s'agissait de savoir si le député qui avait été expulsé pouvait invoquer la protection de l'article 3 de la Charte en disant: «En me privant de mes droits pendant cinq ans en vertu de cette loi, vous abrogez en fait les droits que j'ai en vertu de l'article 3 de la Charte».

Mme la juge McLachlin a déclaré: Non; c'est une question de privilège dans ce cas, mais c'est une question de privilège parce que vous avez enfreint la Loi électorale. La Chambre doit pouvoir prendre des sanctions contre les gens qui agissent ainsi, mais l'article 3 s'appliquerait toujours si un citoyen était empêché d'exercer une charge pour des motifs qui ne font pas partie des règles suivant lesquelles le Parlement et une assemblée dirigent leurs affaires, comme la race et le sexe.

Permettez-moi de construire une hypothèse — c'est en partie pour cela que les professeurs de droit se font exorier par leurs étudiants. Ce sera en grande partie irréal, mais la vie nous réserve toujours des surprises.

Imaginez une situation où un député prétend que la sanction a été imposée non pas parce qu'il y avait eu infraction aux dispositions sur les conflits d'intérêts mais bien en raison de son ethnicité ou de son sexe. Ce député s'adresse ensuite à un tribunal extérieur pour dire: «C'est un processus proscrié par la loi». Il n'y a peut-être qu'un pouvoir de recommandation, mais cela n'a pas d'importance parce que dans l'affaire *Tafler*, le juge Lambert a



have to deal with that. I will just rely on the fact that it is privileged. I will not worry about whether it was a decision-making power.

Imagine that person then goes to an external body — a court, say — and says: “This is not privileged. It may appear on its face to be an exercise of privilege because Parliament is ostensibly disciplining me for running afoul of its internal processes or rules but, in fact, I am being disciplined for some other ulterior purpose.”

That is a possible scenario primarily in the sense of at least entertaining the application. It is important to understand that, in *Vaid*, there has been no determination about the merits of the complaint. We have gone to a panel of the Canadian Human Rights Commission, to a motions judge at the trial division of the Federal Court, and to the Federal Court of Appeal strictly on the question of whether the complaint can be heard by the Human Rights Commission. They may hear 10 minutes of the claim and say, “That is ridiculous,” and throw it out. We must separate the questions when we ask what the courts can do. The courts are quite vigorous about asserting their jurisdiction to hear matters. That will be separate from the question of whether, having heard the matter, it is to be upheld on the merits.

You could construct a possibility under legislative regimes according to which there would be some pretext for judicial intervention. I emphasize “some.”

**Senator Rompkey:** What about the evidence of the past? As I said, Ted Hughes indicated, as did some other witnesses, I believe, that practice indicates it is really not a problem. Would you comment?

**Mr. Mercer:** I would agree with that. If you were asking me empirically whether this is a significant issue, I would say that there is not much demonstrated evidence that it is. However, the *Vaid* rationale may go beyond what Chief Justice Lamer said in the *New Brunswick Broadcasting* case, what was that the courts do not just look to see whether the privilege exists and its extent, but it also looks at the particular exercise of it. If the argument in *Vaid* is followed, then I think you have more expansive grounds for judicial intervention. Anything that I say would have to be tempered by the question of whether that decision holds sway.

**Senator Rompkey:** Would you not have that whether you enshrine a commissioner in law or not?

**Mr. Mercer:** You have the decision of the Federal Court of Appeal to deal with; that is true. There is no doubt about that.

**Senator Rompkey:** If the courts wanted to intervene on a decision, they would intervene on a decision of our Internal Economy Committee, for example, and not on the decision of the commissioner. I submit that it would not make much difference whether you put it in law or not. If Internal Economy makes a

dit: Nous n'avons pas à nous occuper de cela. Je m'appuie uniquement sur le fait qu'il s'agit de privilège. Je ne me préoccupe pas de savoir si c'est un pouvoir décisionnel.

Imaginons que cette personne s'adresse ensuite à une instance extérieure — disons, un tribunal — et dise: «Il ne s'agit pas de privilège. En apparence, on peut penser que c'est l'exercice d'un privilège parce que le Parlement m'impose ostensiblement des sanctions pour ne pas avoir respecté ses procédures ou ses règles internes, mais en fait, je suis sanctionné pour d'autres raisons cachées».

C'est un scénario possible, tout au moins pour ce qui est de l'accueil de la requête. Il est important de comprendre que dans *Vaid*, il n'y a pas eu de détermination sur les mérites de la plainte. Nous nous sommes adressés à un tribunal de la Commission canadienne des droits de la personne, à un juge des requêtes à la Section de première instance de la Cour fédérale et à la Cour d'appel fédérale, uniquement pour savoir si la plainte pouvait être entendue par la Commission des droits de la personne. Après avoir entendu la requête pendant 10 minutes, le tribunal pourrait dire: «C'est ridicule», et la rejeter. Nous devons séparer les questions lorsque nous demandons ce que peuvent faire les tribunaux. Les tribunaux affirment généralement avec vigueur leur compétence pour entendre certaines questions. C'est différent de la question de savoir si, une fois l'affaire entendue, son bien-fondé va être confirmé.

Il serait possible d'imaginer une possibilité dans un régime législatif dans laquelle il pourrait y avoir prétexte à une intervention judiciaire. J'insiste pour dire «il pourrait».

**Le sénateur Rompkey:** Et que fait-on du passé? Comme je l'ai mentionné, Ted Hughes nous a dit, comme d'autres témoins, je crois, que la pratique montre que ce n'est pas vraiment un problème. Avez-vous des commentaires?

**M. Mercer:** Je suis d'accord sur ce point. Si vous me demandiez empiriquement si c'est une question significative, je dirais qu'il n'y a pas beaucoup de preuves en ce sens. Cependant, le raisonnement de *Vaid* peut aller au-delà de ce qu'a dit le juge en chef M. Lamer dans la cause *New Brunswick Broadcasting*, c'est-à-dire que les tribunaux ne cherchent pas uniquement à voir si le privilège existe et quelle est sa portée, mais se penchent aussi sur l'exercice de ce privilège. Si l'on suit l'argumentation de *Vaid*, il y a alors, à mon avis, plus de possibilités d'intervention judiciaire. De toute façon, il faudra voir si cette décision est maintenue pour interpréter mes paroles.

**Le sénateur Rompkey:** Est-ce que ce n'aurait pas été le cas, que le commissaire soit nommé de façon législative ou pas?

**M. Mercer:** Vous devez tenir compte de la décision de la Cour d'appel fédérale; c'est vrai. Il n'y a pas de doute à ce sujet.

**Le sénateur Rompkey:** Si les tribunaux voulaient intervenir sur une décision, ils interviendraient sur une décision de notre Comité de régie interne, par exemple, et pas sur la décision du commissaire. Je crois qu'il n'y aurait pas beaucoup de différence, que ce soit dans la loi ou pas. Si le Comité de régie

decision that the courts deem to be not privileged, then the courts can intervene. However, the courts would be intervening with the Committee on Internal Economy and not with the commissioner.

**Mr. Mercer:** I believe that is true. However, if you are talking about a legislative regime, then you already have a pretext for judicial review. The more expansive a legislative regime, the more justified the courts would be in exercising their initial supervisory power, and once they are there, under *Vaid* the courts might say, "Well, we are here anywhere, we might as well look at the manner of the exercise."

There is a fairly stark difference between the position advanced by *Vaid* and what I understood to be the law leading up to that point. It is not to say it is wrong, but we have the Federal Court of Appeal supported at least in the result by the two previous determiners, so it is an issue.

**Senator Bryden:** In the situation where the act of Parliament sets out the position of the commissioner, and all of the rules under which he operates and so on are provided for within the Senate's rules, as against the situation where the commissioner's position is established under the Senate rules and the same things apply, what are the implications of that? The only thing different is that the commissioner for the Senate would be set up by amending a parliamentary act in one instance that would be made by the Senate, and by appointment, by motion or whatever the device, in the other. What is the difference as it relates to the Senate of Canada being constitutionally in charge of its own affairs?

**Mr. Mercer:** If the legislative provision merely created the office, that would be unusual because anyone looking at the amendment to the legislation would say, "Well, what are the powers of the person?"

One would imagine that, at the least, there would be a reference to the Senate's own rules in the legislative amendment that would specify that the powers of the office created are as articulated.

Again, I apologize because we are looking at possibilities no matter how attenuated. I am not suggesting that this would be likely, but there would be some prospect presumably of claiming that, by identifying the Senate's own rules in a legislative amendment, you are in fact incorporating them by reference. Consequently, that would allow a review of not only the substantive content of the Senate's own rules but the question of their exercise following the *Vaid* rationale.

**Senator Stratton:** As you can appreciate, there is a certain amount of concern around the table with respect to whether or not the commissioner is enshrined in statute. My concern, to a large degree, is based on the fact that the law is like anything else, it is evolutionary. It moves according to the times and opinions of that particular time. As soon as you enshrine something in statute, the clear intention at that time would be there but it would evolve over time into perhaps another interpretation. Do you support that idea, or do you think I am out to lunch? I have a concern that this would evolve.

interne prend une décision qui, pour les tribunaux, ne fait pas partie de ses privilèges, les tribunaux peuvent intervenir. Cependant, les tribunaux interviendraient au niveau du Comité de régie interne et pas du commissaire.

**M. Mercer:** Je crois que c'est vrai. Mais si c'est un régime législatif, il y a déjà un prétexte à l'examen judiciaire. Plus le régime législatif est généreux, plus les tribunaux auraient de raison d'exercer leur pouvoir initial de surveillance, et une fois qu'ils sont là, suivant *Vaid*, les tribunaux pourraient dire: «Eh bien, nous sommes là de toute façon, autant examiner l'exercice».

Il y a une différence assez claire entre la position avancée par *Vaid* et ce qui me semblait être le droit jusqu'à ce moment-là. Je ne veux pas dire que c'est faux, mais la Cour d'appel fédérale est appuyée au moins dans le résultat par les deux déterminants précédents, et la question se pose.

**Le sénateur Bryden:** Si c'est une loi qui crée le poste de commissaire, et que toutes les règles qui le régissent font partie du Règlement du Sénat, contrairement à la situation où le poste du commissaire est établi en vertu du Règlement du Sénat et où les mêmes choses s'appliquent, quelles sont les conséquences de cela? La seule différence, c'est que le poste de commissaire du Sénat serait créé par un amendement apporté par le Sénat à une loi parlementaire dans un cas, et par nomination, par motion ou un mécanisme quelconque, dans l'autre cas. Quelle est la différence en ce qui concerne la façon dont le Sénat du Canada est constitutionnellement responsable de ses propres affaires?

**M. Mercer:** Si la disposition législative se bornait à créer la charge, ce serait inhabituel parce que l'on se demanderait en regardant l'amendement à la loi quels sont les pouvoirs de la personne.

On peut supposer, au moins, qu'il y aurait une référence dans l'amendement législatif au Règlement du Sénat, précisant que les pouvoirs de la charge sont bien ceux qui y figurent.

Encore une fois, je vous demande de m'excuser parce que nous sommes dans le domaine de l'hypothèse et du possible. Je ne dis pas que ce serait probable, mais il serait sans doute possible de dire qu'en mentionnant le Règlement du Sénat dans un amendement législatif, vous y intégrez celui-ci par référence. Par conséquent, cela permettrait un examen non seulement du fond du Règlement du Sénat mais aussi de son exercice, suivant le raisonnement de *Vaid*.

**Le sénateur Stratton:** Comme vous le voyez, il y a une certaine inquiétude autour de la table au sujet de l'inclusion du poste de commissaire dans une loi. Ce qui me préoccupe personnellement, c'est que, comme tout le reste, le droit évolue beaucoup. Il change selon les époques et les opinions de cette époque. Dès que l'on intègre quelque chose à une loi, l'intention du moment est là, mais au fil du temps, il peut y avoir une évolution vers une autre interprétation. Appuyez-vous cette idée, ou pensez-vous que je suis tout à fait à côté de la question? J'ai peur que ceci évolue.



**Mr. Mercer:** When we look at parliamentary intention, it is an interesting feature of judicial determination of what Parliament intended that, for the most part in Canada's judicial history, it was impermissible to bring before the court the history of the debates in Parliament. You could not say, "Well, here is what Parliament intended because we have Hansard that can tell us what was intended." The response from the court was, "No, the language has to stand on its own and the intention has to be objectively determined."

Having said that, of course the development of the law has been highly organic. When one looks at open textured language of the Charter, for example, of most fundamental rights legislation, it is constructed to be so. Far from suggesting that you are off beam by making the claim that the law is evolutionary and organic, it is sometimes purposefully so from its inception, when we are talking about legislation.

That is an important thing, I suspect, when we are talking about fundamental social norms to the extent that they can be reflected in law. As I hear the debates of honourable senators, your question is: "How do we manage the internal affairs of the Senate?" I gather from what I have read that you are less interested in that becoming an organic process before the courts. You would much prefer that you knew in advance what your responsibilities and rights were as a House to govern your own affairs.

Therefore I must return to the point I made earlier, which is that it is not fundamentally a legal judgment in my view about whether to use a legislative mechanism or whether to use the internal rules of the Senate to create the commissioner's position. It is a different sort of judgment that must be made because there is always the potential complaint that, if it is not done by force of legislation, then it is not as transparent, it is not as open or as objective. That is a judgment that I think can be countered effectively, nonetheless it is one that one might hear.

**Senator Rompkey:** Is there a case to be made for permanency in the law?

**Mr. Mercer:** Subject to Senator Stratton's comment that permanence in law is a fleeting concept because it is organic.

**Senator Stratton:** It does not exist.

**Senator Oliver:** I practised law for 36 years. I have given a number of opinions, qualified and unqualified. As I understand what you are saying now, it is that, first, you could give an unqualified opinion to a question about whether the courts would have the right and the power to intervene if the commissioner were incorporated by statute. You would say, "By statute, yes, the courts will have the right and the power to intervene."

Second, if you were asked if the commissioner were not enshrined in statute, but by the *Rules of the Senate* you would not be able to give an unqualified opinion as to whether or not the courts would have the right and the power to intervene because of

**M. Mercer:** En matière d'intention parlementaire, il est intéressant de voir que pendant la majeure partie de l'histoire canadienne, lorsque les tribunaux ont essayé de déterminer ce que le Parlement avait eu l'intention de faire, il n'était pas permis de leur présenter l'historique des débats au Parlement. On ne pouvait pas dire: «Voici ce que le Parlement avait l'intention de faire parce que nous avons ici le Hansard qui nous l'explique». La réponse du tribunal était: «Non, le texte doit se suffire à lui-même et il faut déterminer l'intention de façon objective».

Cela dit, il est clair que le droit a été élaboré de façon organique. Si l'on examine le texte ouvert de la Charte, par exemple de la plupart des lois sur les droits fondamentaux, c'est voulu. Il est évident que vous n'avez absolument pas tort de dire que le droit est organique et évolue, c'est parfois fait de façon délibérée, dès le départ, au moment où l'on parle de la loi.

Je suppose que c'est un élément important lorsque l'on parle des normes sociales fondamentales dans la mesure où elles peuvent être reflétées dans les lois. Si j'entends bien les débats des honorables sénateurs, vous vous demandez comment vous pouvez gérer les affaires internes du Sénat. Je suppose, d'après ce que j'ai lu, que vous ne tenez pas particulièrement à ce que ceci devienne un processus organique devant les tribunaux. Vous préféreriez savoir à l'avance quelles sont les responsabilités et les droits du Sénat en ce qui concerne la gestion de ses propres affaires.

Par conséquent, je dois revenir à ce que je disais tout à l'heure, c'est-à-dire que, d'après moi, ce n'est pas fondamentalement un jugement juridique qui s'impose pour savoir s'il faut utiliser un mécanisme législatif ou le Règlement interne du Sénat pour créer le poste de commissaire. C'est un jugement d'une autre nature qu'il faut porter parce qu'il y a toujours la possibilité que certains se plaignent, si ce n'est pas fait dans le cadre d'une loi, que ce n'est pas aussi transparent, pas aussi ouvert ou aussi objectif. Je pense que ceci peut être contré de façon très efficace, mais il reste que c'est un point de vue que l'on pourrait entendre.

**Le sénateur Rompkey:** Est-ce que l'on peut invoquer la question de permanence dans la loi?

**M. Mercer:** Dans les limites du commentaire du sénateur Stratton sur le fait que la permanence en droit est un concept insaisissable parce que c'est organique.

**Le sénateur Stratton:** Ça n'existe pas.

**Le sénateur Oliver:** J'ai exercé le droit pendant 36 ans. J'ai donné de nombreux avis, avec et sans réserve. Si je comprends bien ce que vous dites maintenant, tout d'abord, vous pourriez donner un avis sans réserve quant à la question de savoir si les tribunaux auraient le droit et le pouvoir d'intervenir si le commissaire était créé par la loi. Vous diriez: «Par une loi, oui, les tribunaux auront le droit et le pouvoir d'intervenir».

Deuxièmement, si l'on vous demandait ce qui se passerait si le poste de commissaire n'était pas intégré dans une loi, mais créé par le *Règlement du Sénat*, vous ne pourriez donner un avis sans réserve quant à savoir si les tribunaux auraient le droit et le



the possibility of their saying, under the terms of the privilege, that they have the right to look at the way that that is exercised. Am I right on that?

**Mr. Mercer:** Let me reflect a moment on the question. I doubt that I would give an unqualified opinion, merely because it would depend very much on the language that was employed, even in legislation.

**Senator Oliver:** Is that so even if the commissioner were incorporated by statute?

**Mr. Mercer:** I say that because there are two senses in which we can talk about judicial intervention. The courts have the constitutional responsibility to determine the appropriate scope of legislation. To the extent that any powers or activities are prescribed by legislation, the courts have the authority and the responsibility to determine, jurisdictionally, whether those have been exceeded, subject of course to the effective prohibitive clauses and so forth, but that is true as a general principle.

If we are talking about merely creating an office by legislation, and it is an office that exercises purely recommendatory responsibilities, and does not have any other management responsibilities or any decision-making powers, then the chances of there being any intervention in the sense of a court stepping in and saying, "You have exceeded your authority," I believe is minimal, but not necessarily beyond the pale.

When we go to the question of the internal rules of the Senate, under those rules, because they would not be legislatively forceful, the chances for judicial intervention are slim indeed. Having said that, the question of the content of privilege over the last 350 years has had a significant ebb and flow. I am not trying to hide behind history, but you can see in the judgments in *Harvey* and in the *New Brunswick Broadcasting* case some judicial head-scratching about the actual content of legislative privilege in Canada, given the incorporation in the preamble of the British North America Act, now the Constitution Act, 1867, and the reference to privileges that was inherited from the United Kingdom. That, in turn, has been embellished by the laws of both provincial legislatures and Parliament itself.

Given that — and Senator Stratton has made the point about the law being organic — it would be difficult to say that there could be no pretext for judicial intervention, even if we were talking about a purely internal system, except to say that, I think, surely under those circumstances the only circumstances one might postulate for judicial intervention would be those where the behaviour of the chamber was so outlandish that it would be said to have stepped outside any conceivable realm of privileged activity. I would never suggest that could possibly happen. *Prima facie*, if it is under the internal rules and it is a question of disciplining members, then it must be part of the internal affairs of Parliament. That, pre-eminently, is what the privilege of Parliament is supposed to grant.

**Senator Gauthier:** I am concerned about this definition of parliamentary privilege, which is used in *Vaid* and *Quigley* and many other cases. I have looked back at the documents that I have, and found one from the Parliamentary Joint Committee,

pouvoir d'intervenir parce qu'ils pourraient dire, selon les modalités du privilège, qu'ils ont le droit d'examiner la façon dont le pouvoir est exercé. Est-ce que j'ai raison là-dessus?

**M. Mercer:** Permettez-moi de réfléchir une seconde à la question. Je ne crois pas que je donnerais d'avis sans réserve, tout simplement parce que la réponse dépendrait en grande partie du libellé utilisé, même dans la loi.

**Le sénateur Oliver:** Est-ce que c'est le cas même si le poste de commissaire a été créé par une loi?

**M. Mercer:** Je dis cela parce qu'il y a deux façons de parler d'intervention judiciaire. Les tribunaux ont la responsabilité constitutionnelle de déterminer le champ d'application approprié de la législation. Dans la mesure où des pouvoirs ou des activités sont fixés par une loi, les tribunaux ont le pouvoir et la responsabilité de déterminer s'ils ont été dépassés, compte tenu bien sûr des dispositions prohibitives s'appliquant, et cetera, mais c'est vrai du point de vue du principe général.

S'il s'agit de créer simplement une charge par une loi, et que les responsabilités de cette charge se limitent à des recommandations, et qu'il n'y a aucune responsabilité de gestion ou aucun pouvoir de décision, je dirais que les chances d'une intervention d'un tribunal qui vienne dire: «Vous avez outrepassé votre pouvoir», sont minimales, mais pas nécessairement nulles.

Si l'on passe à la question du Règlement interne du Sénat, selon ce règlement, comme il n'aurait pas de force législative, les chances d'une intervention judiciaire sont vraiment très minces. Cela étant dit, la question de la teneur du privilège au cours des 350 dernières années a beaucoup fluctué. Je n'essaie pas de me cacher derrière l'histoire, mais vous pouvez voir dans les arrêts de *Harvey* et de l'affaire *New Brunswick Broadcasting* que les juges se sont gratté la tête au sujet de la teneur proprement dite du privilège législatif au Canada, étant donné l'intégration dans le préambule de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, maintenant la Loi constitutionnelle de 1867, et la référence aux privilèges héritée du Royaume-Uni. Et ceci ensuite, a été complété par les lois des deux assemblées législatives et du Parlement lui-même.

Dans ces conditions — et le sénateur Stratton a souligné que le droit était organique — il serait difficile de dire qu'il n'y aurait aucun prétexte à une intervention judiciaire, même si l'on parlait d'un système purement interne, si ce n'est pour dire, je crois, que dans ces circonstances, le seul cas où l'on pourrait imaginer une intervention judiciaire serait celui où le comportement de la Chambre a été tellement saugrenu que l'on pourrait dire qu'elle est sortie des limites du domaine du privilège. Je ne pense pas que ça puisse jamais être possible. *Prima facie*, si cela relève du Règlement interne et qu'il est question des sanctions à imposer, ceci doit faire partie des affaires internes du Parlement. C'est justement ce que le privilège du Parlement est censé accorder.

**Le sénateur Gauthier:** Je me préoccupe de cette définition du privilège parlementaire, que l'on utilise dans *Vaid* et *Quigley* et dans de nombreuses autres causes. J'ai examiné les documents que j'ai, et j'en ai trouvé un du Comité parlementaire mixte, de la

British House of Lords, dated March 30, 1999. A paragraph from it states that the right of each house to administer its internal affairs within its precincts should be confined to activities directly and closely related to proceedings in Parliament. It states that Parliament should no longer be a statute-free zone in respect of acts of Parliament relating to matters such as health and safety, and data protection. In future, when Parliament is to be exempt, a reasoned case should be made out and debated as the legislation proceeds through Parliament. Do you agree with that?

**Mr. Mercer:** Certainly, that complexion on the notion of parliamentary privilege is one that would be supported by the *Vaid* decision, or by the sorts of arguments that we have seen being made in the other cases to which I have referred. That suggests that the question of dealing with the internal affairs of the House and preserving the dignity of the House is a narrow corridor. Anyone who is claimed to be a legislative officer, but who is exercising other powers that arguably are ancillary to that, may lose the claim of privilege. I think the *Vaid* case, for example, would say so. Even the judgment of Madam Justice McLachlin in the *Harvey* case says ultimately it is a question: Are you within the realm of privilege or not? You are quite right, senator, it could be set at different points.

**Senator Smith:** The area I was going to cover has been pretty well trampled. What I will try to do is indicate where I think the thinking of this committee is headed. If members disagree, I am sure they will not hesitate to say so.

I sense an emerging consensus that we will wind up with a code of conduct. I say that despite the fact that many members already believe we have all the tools we need. However, we will wind up there for a whole bunch of reasons that may have something to do with perception.

The House of Commons, at present, seems to have agreed with the concept that they will share the same ethics commissioner with the administration. This committee has a problem with having the same ethics commissioner for the administrative side as well the parliamentary side. That is without even getting into the bicameral aspect and whether we should have two commissioners. Assuming that is where they remain, they will do it legislatively, by a statute.

With regard to the Senate, it gets down to wanting to avoid judicial intervention as much as possible.

When we heard from Mr. Ted Hughes, who is a respected authority in this area — and I have not looked at his evidence in the last few days as to whether he said this when he was being cross-examined, but I know from chatting with him — he said that he strongly recommended that we go the legislative route.

**Senator Joyal:** He did not say that.

**Senator Smith:** Well, he said it to me. I am not saying that he said it here.

**Senator Joyal:** It is not on the record.

Chambre des Lords britannique, daté du 30 mars 1999. On dit dans un des paragraphes que le droit de chaque Chambre à administrer ses affaires internes dans son enceinte devrait être limité aux activités directement et étroitement liées aux travaux du Parlement. Il y est dit que le Parlement ne devrait plus être une zone de non-droit en ce qui concerne les actes du Parlement touchant des questions comme la santé et la sécurité, et la protection des données. À l'avenir, quand le Parlement doit être exempté, il faudrait établir un dossier réfléchi et en débattre dans le cadre de l'étude de la loi au Parlement. Êtes-vous d'accord?

**M. Mercer:** Certainement, cette vision de la notion de privilège parlementaire serait appuyée par l'arrêt *Vaid*, ou par les arguments que nous avons vu présenter dans les autres causes que j'ai citées. Cela montre que la question de traiter des affaires internes de la Chambre et de préserver la dignité de la Chambre est un passage étroit. Toute personne prétendument fonctionnaire législatif mais qui exerce d'autres pouvoirs qui pourraient être jugés accessoires, peut perdre le droit au privilège. Je pense que c'est ce que nous dirait l'arrêt *Vaid*, par exemple. Même le jugement de Mme la juge McLachlin dans la cause *Harvey*, dit qu'en fin de compte c'est une question: Est-on dans le domaine des privilèges ou pas? Vous avez tout à fait raison, sénateur, il pourrait y avoir différents niveaux.

**Le sénateur Smith:** Le terrain que j'allais aborder a été assez bien piétiné. Je vais essayer de voir dans quelle direction le comité se dirige d'après moi. Si les membres ne sont pas d'accord, je suis sûr qu'ils n'hésiteront pas à le dire.

J'ai l'impression qu'un consensus se forme en faveur d'un code de conduite. Je dis cela bien que de nombreux membres du comité pensent que nous avons déjà tous les instruments dont nous avons besoin. Cependant, nous allons en arriver là pour toutes sortes de raisons qui peuvent être liées à une question de perception.

La Chambre des communes, à présent, semble avoir accepté l'idée de partager un commissaire à l'éthique avec l'administration. Notre comité n'est pas favorable à l'idée d'avoir le même commissaire à l'éthique pour le côté administratif et pour le côté parlementaire. Sans même parler de la question des deux Chambres et de savoir s'il faudrait deux commissaires. En supposant qu'ils en restent là, ils agiront de façon législative, par une loi.

Pour ce qui est du Sénat, l'idée est d'éviter l'intervention judiciaire dans toute la mesure du possible.

Lorsque nous avons entendu M. Ted Hughes, qui est un expert reconnu dans ce domaine — et je n'ai pas regardé son témoignage au cours des derniers jours pour voir s'il a dit ceci au cours du contre-interrogatoire, mais je le sais pour avoir bavardé avec lui — il a dit qu'il nous recommandait fortement de choisir la voie législative.

**Le sénateur Joyal:** Il n'a pas dit ça.

**Le sénateur Smith:** Eh bien, il me l'a dit à moi. Je ne dis pas qu'il l'a dit ici.

**Le sénateur Joyal:** C'est n'est pas au compte rendu.



**Senator Smith:** Under oath, he said it to me. He took great comfort from the *Tafler* case and the *Morin* case. It seems to me that we are grappling with this one point. If we are down to grappling with just one point, it means we have made tremendous progress — and I do not purport to speak for Senator Murray — that is, whether we get there by resolution or by a statute. If we go the statute route, the only thing it would do is to create the office. What we are grappling with is whether taking that route, as opposed to the changing the rules route, prejudices our privileges in any meaningful way other than a theoretical way. I think we are almost down to that.

What is your reaction to that?

**Mr. Mercer:** I would certainly advise you to take the views of Mr. Hughes very seriously. If they differ from mine, I suspect you will give them the appropriate weight. I believe the difference is that he has referred to the actual experience as reflected in case law to this point. I have been asked to speculate on what the possibilities might be, depending on which mechanisms are chosen.

Typically, the language of possibility is the language of attenuation in a way that the language of experience is not. By and large, the relationship between the judicial branch and the legislative branch with respect to the law of privilege has been respectful. We are not back in the 18th century.

Alternatively, if I am asked what is the best safeguard against the Senate ending up having its internal affairs scrutinized judicially, I believe I could give an answer that would probably satisfy both empirical and theoretical tests. Whether, ultimately, the decision is made that the legislative mechanism is a better one because it will be seen as a better one — and that is important — is not a legal question at all.

**Senator Hubley:** There are many lawyers around here and I will say up front that this question will probably not be framed in that way.

I would like you to comment on the *Vaid* case. The model that Senator Rompkey has presented to us enshrined in legislation the ethics commissioner, but there is a third-party aspect to the *Vaid* case. Should we be considering that aspect? The Ethics Counsellor made that finding, and it did touch on the human rights issue. What happens to our privilege at that time? Is it diminished in any way?

**Mr. Mercer:** Do you mean during the process of determination by the court?

**Senator Hubley:** Yes, and in the final result.

**Mr. Mercer:** In the final result, if the courts determine that a particular activity or exercise of legislative power falls outside the ambit of parliamentary privilege, you are left with that. You can assume that anyone who would be subject to a similar exercise of power, who wished to seek judicial redress, would get it, unless the circumstances allowed for a subsequent court to create an exception. That is not unheard of. Courts are capable of making fine distinctions sometimes.

**Le sénateur Smith:** Sous serment, je vous affirme qu'il me l'a dit. Il s'appuyait beaucoup sur la cause *Tafler* et l'affaire *Morin*. Il me semble que c'est sur ce point que nous achoppons. S'il nous reste un seul point, cela signifie que nous avons fait d'énormes progrès — et je ne prétends pas parler pour le sénateur Murray — quant à savoir si l'on procède par résolution ou par une loi. Si nous optons pour la loi, celle-ci se bornerait à créer la fonction. Il nous reste à décider si en prenant cette voie, plutôt que de passer par un changement du Règlement, nous risquons de compromettre nos privilèges de façon concrète et pas seulement théorique. Je pense que nous en sommes presque arrivés là.

Quelle est votre réaction à cela?

**M. Mercer:** Je vous conseillerais certainement de prendre très au sérieux les opinions de M. Hughes. Si elles diffèrent des miennes, je suppose que vous leur donnerez le poids approprié. Je pense que la différence, c'est qu'il a traité de l'expérience véritable d'après la jurisprudence jusqu'à maintenant. On m'a demandé d'essayer de prévoir les possibilités, selon les mécanismes choisis.

Bien sûr, parler de possibilité est beaucoup plus diffus que parler d'expérience. En général, les relations entre le judiciaire et le législatif pour ce qui est du droit du privilège ont été respectueuses. Nous ne sommes pas revenus au XVIII<sup>e</sup> siècle.

Par ailleurs, si l'on me demande quelle est la meilleure protection pour éviter une révision judiciaire des affaires internes du Sénat, je pense que je pourrais donner une réponse qui satisferait à la fois aux critères empiriques et théoriques. Si l'on décide finalement d'opter pour le mécanisme législatif parce qu'il sera vu comme meilleur — et c'est important — ce n'est pas une question juridique du tout.

**Le sénateur Hubley:** Il y a beaucoup de juristes ici et je précise tout de suite que la question ne sera sans doute pas présentée de cette façon.

Je voudrais parler de la cause *Vaid*. Le sénateur Rompkey nous a présenté un modèle où le poste de commissaire à l'éthique était créé par une loi, mais il y a l'aspect de la tierce partie dans l'affaire *Vaid*. Devrions-nous en tenir compte? Le conseiller à l'éthique en est arrivé à cette conclusion, et il a été question des droits de la personne. Qu'advient-il de notre privilège à ce moment-là? Est-il diminué en quelque façon que ce soit?

**M. Mercer:** Voulez-vous dire pendant le processus de détermination du tribunal?

**Le sénateur Hubley:** Oui, et dans le résultat final.

**M. Mercer:** Dans le résultat final, si les tribunaux déterminent qu'une activité particulière ou l'exercice d'un pouvoir législatif ne fait pas partie du domaine du privilège parlementaire, vous en restez là. Vous pouvez supposer que tous ceux qui feraient l'objet d'un tel exercice de pouvoir, qui chercheraient un redressement judiciaire, l'obtiendraient, à moins que les circonstances ne permettent à un tribunal ultérieur de créer une exception. Ça c'est déjà vu. Les tribunaux sont capables de faire des distinctions très subtiles parfois.



In the *Vaid* case, it is true that the fact that there was public service legislation in place, and that that seemed to deal with some of the issues that were presented by the larger realm of considerations in *Vaid*, did influence the Federal Court of Appeal. However, that does not qualify the statement, for example, made by the Federal Court of Appeal in paragraph 36, at least not on its face.

The concern that one might have, based on *Vaid* now, would be that, in effect, parliamentary privilege as it has been known in this country is almost suspended. You do not know until the actual exercise whether the courts have vetted it, even in respect of something that is nominally parliamentary privilege.

**The Chairman:** That applies even though the *Vaid* case deals with a third party, and not just parliamentarians within Parliament. Is that correct?

**Mr. Mercer:** The problem with *Vaid*, from my perspective, is that it is difficult to know its import. It is a situation in which we are talking about an employment relationship where the Speaker and the House both said, "We are privileged, and consequently you cannot review us."

You might say, "Those circumstances are such that they would be highly unlikely to apply to the operations of the Senate and, therefore, we should not be concerned." I would agree if you were simply looking at it factually. My concern would be to what extent can the language of *Vaid* be employed in other circumstances because it is not terribly circumscribed. It is rather expansive language.

**Senator Joyal:** I certainly do not wish to have an argument with our colleague, Senator Smith.

**The Chairman:** The next word is "however."

**Senator Joyal:** I have here the transcript of the testimony of Mr. Hughes. I refer to page 30. I could read it. I think it would be helpful.

**Senator Smith:** We will not quarrel.

**Senator Joyal:** I shall read the relevant section.

I know as well that in the materials that were made available to you, and the law clerk discussed this issue with you, was the *Roberts* case in the Northwest Territories, Roberts being my predecessor in the office there. There were two judgments. There was the *Morin* case, which in effect said the same thing as the *Tafler* case. As well, the *Roberts* case 2002 came along, where there was a decision about Mr. Justice Vertes that allowed or directed that the legislature look at the severance package, if you like, of the departed commissioner.

I think the law clerk hit this on the head as to the explanation and why that was peculiar to its own facts in the hearing that you held on February 18. Mr. Audcent is reported as saying this:

Dans l'affaire *Vaid*, il est vrai que le fait qu'il existait une loi sur la fonction publique, qui semblait aborder certaines des questions présentées dans *Vaid*, a influencé la Cour d'appel fédérale. Cependant, ceci ne s'applique pas, par exemple, à la déclaration faite par la Cour d'appel fédérale à l'article 36, tout au moins pas à première vue.

On peut se demander, effectivement, si d'après *Vaid*, maintenant, le privilège parlementaire tel qu'on l'a connu dans ce pays, n'est pas pratiquement suspendu. On ne sait pas tant que les tribunaux ne se sont pas réellement prononcés, même pour quelque chose qui normalement relève du privilège parlementaire.

**La présidente:** Cela s'applique même si l'affaire *Vaid* concerne une tierce partie, et pas seulement les parlementaires au Parlement. C'est juste?

**M. Mercer:** Le problème avec *Vaid*, de mon point de vue, c'est qu'il est difficile de juger de son importance. C'est une situation dans laquelle nous parlons d'un rapport d'emploi où le Président et la Chambre ont tous deux déclaré: «Nous bénéficions d'un privilège et par conséquent, vous ne pouvez pas nous examiner».

On pourrait dire: «Ces circonstances sont telles qu'il y a fort peu de chance qu'elles s'appliquent aux opérations du Sénat et, par conséquent, nous n'avons pas à nous inquiéter». Je serais d'accord si l'on examinait uniquement les faits. Mais je me demande dans quelle mesure les termes de *Vaid* ne peuvent pas être employés dans d'autres circonstances parce que ce n'est pas très défini. C'est un libellé assez large.

**Le sénateur Joyal:** Je ne veux certainement pas de discussion avec notre collègue, le sénateur Smith.

**La présidente:** Le mot suivant est «cependant».

**Le sénateur Joyal:** J'ai ici la retranscription du témoignage de M. Hughes. Je suis à la page 30. Je peux vous la lire. Je pense que ce serait utile.

**Le sénateur Smith:** Nous n'allons pas discuter.

**Le sénateur Joyal:** Je vais lire la partie pertinente.

Je sais aussi que dans les documents qui vous ont été communiqués, et le conseiller législatif a discuté de cette question avec vous, il y avait l'affaire *Roberts* dans les Territoires du Nord-Ouest, Roberts étant mon prédécesseur ici. Il y avait deux jugements. Il y avait l'affaire *Morin*, où l'on trouve en fait la même chose que dans l'affaire *Tafler*. En outre, l'affaire *Roberts* 2002 est arrivée, avec une décision au sujet du juge Vertes qui permettait ou ordonnait au Parlement d'examiner les modalités de cessation d'emploi, si vous voulez, du commissaire sortant.

Je pense que le légiste a touché juste pour ce qui est de l'explication et des particularités de cela dans l'audience que vous avez eue le 18 février. M. Audcent aurait dit ceci:

My understanding of the *Roberts* case was that the person was dismissed, went to the court, and the court said, "Yes, we can consider this, because there is a statute giving you a term." They would not have looked at this had the issue been internal to the house.

That last statement is in accordance with what the Court of Appeal said in the *Taffler* case. I hope that is of some assistance to you, senator.

In other words, Mr. Hughes said that when there is a statute that fixes a term, and the court can determine if the term has been respected or not. That is clearly what is at stake. He did not say that a statute would not cause a problem. He is of the opinion that a statute would not be a problem. However, he recognized that when there is a statute, there is an invitation to the court to look into it — no more and no less.

**The Chairman:** In this case, a statute created a term. He also recommended quite strongly that the position be created in statute.

**Senator Joyal:** That, Madam Chair, is not on the record.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Joyal:** Give me the record.

**The Chairman:** That is what I heard him say.

**Senator Joyal:** We are spinning around the table an interpretation of witnesses. I submitted politely to you. I read the testimony. If we are to reference that which witnesses said, show me the text.

**The Chairman:** I will.

**Senator Joyal:** Thank you.

**Senator Murray:** Mr. Mercer, your analysis is clear and helpful. I wish to know what you think of this as a citizen. What if we were to dig in our heels and decide that we will not have any part of incorporating the commissioner into legislation but, rather, we would do it within the rules of the Senate? Following the slice of public opinion that is represented among the Faculty of the University of Western Ontario, for example, do you think the public will they say, "Good for those senators for standing up for the ancient prerogatives of Parliament," or will they say "There they go again, setting themselves up against the law?" Where would you stand?

**Mr. Mercer:** That is a very fair question. If I can prevaricate for four minutes, I could avoid answering it.

To my mind, the whole issue is significantly overblown. The notion that people seek or accept appointment to the Senate in order that they may then advance their private interests is, from any informed perspective, close to being laughable.

When you ask me, to what extent will public opinion look at either of these choices as being acceptable or not, I would have to say that there is a kind of voyeuristic element to public opinion about the whole question of conflict of interest that is unreal.

D'après ce que crois comprendre de l'affaire *Roberts*, la personne a été renvoyée, s'est adressée au tribunal, et celui-ci a dit: «Oui, nous pouvons examiner ceci, parce qu'il y a une loi vous donnant un mandat». Le tribunal n'aurait pas examiné la situation s'il s'était agi d'une question interne à la Chambre.

Cette dernière déclaration correspond à ce que dit la Cour d'appel dans l'affaire *Taffler*. J'espère que ceci peut vous être utile, sénateur.

Autrement dit, M. Hughes a dit que lorsqu'il existe une loi qui détermine le mandat, le tribunal peut déterminer si celui-ci a été respecté ou pas. C'est cela qui est en jeu. Il n'a pas dit qu'une loi ne causerait pas de problème. Il pense qu'une loi ne serait pas un problème. Cependant, il a reconnu que lorsqu'il y a une loi, on invite le tribunal à l'examiner — ni plus ni moins.

**La présidente:** Dans ce cas, une loi créait un mandat. Il a aussi recommandé très fermement que le poste soit créé par une loi.

**Le sénateur Joyal:** Cela, madame la présidente, n'est pas au compte rendu.

**La présidente:** Oui.

**Le sénateur Joyal:** Donnez-moi le compte rendu.

**La présidente:** C'est ce que je l'ai entendu dire.

**Le sénateur Joyal:** Nous discutons d'une interprétation des propos des témoins. Je vous l'ai dit poliment. J'ai lu le témoignage. Si nous devons parler de ce qu'ont dit les témoins, montrez-moi le texte.

**La présidente:** Je vous le montrerai.

**Le sénateur Joyal:** Merci.

**Le sénateur Murray:** Monsieur Mercer, votre analyse est claire et intéressante. J'aimerais savoir ce que vous pensez de tout cela en tant que citoyen. Que se passerait-il si nous nous entétions pour décider que nous ne voulons pas intégrer le poste de commissaire à une loi mais que nous préférons le créer dans le cadre du Règlement du Sénat? D'après la tranche d'opinion publique représentée au sein des professeurs de l'Université de Western Ontario, par exemple, pensez-vous que le public dirait: «Bravo aux sénateurs d'avoir défendu les anciennes prerogatives du Parlement», ou plutôt: «Ça recommence, ils se mettent encore au-dessus de la loi»? Quel serait votre point de vue?

**M. Mercer:** C'est une question très juste. Si je peux improviser pendant quatre minutes, je pourrais éviter d'y répondre.

À mon avis, toute cette question est exagérée. Dire que les gens cherchent ou acceptent une nomination au Sénat pour pouvoir faire avancer leurs intérêts privés, c'est, pour toute personne connaissant un peu la question, presque risible.

Si vous me demandez dans quelle mesure l'opinion publique considérera ces choix comme acceptables ou non, je devrais dire qu'il y a un élément de voyeurisme dans l'opinion publique assez irréel pour tout ce qui concerne la question du conflit d'intérêt.

Having said that, there is always open to a commentator the claim that the Senate's decision, if it goes this way, to create a mechanism entirely through its own rules in order to avoid judicial review, is an example of a subjective and relatively opaque attempt to prevent examination of genuine conflict of interest situations. It is very difficult to come forward publicly to explain that, in light of the determinations that have been made about the extent of parliamentary privilege, or in light of the simple efficiency and necessity tests that are articulated by the courts, this is the most appropriate mechanism. I do not think that you will sell many copies of newspapers with that argument.

Having said that, I do not think that is what true leadership is about. Honourable senators should make the decision about what the most effective mechanism is for the Senate.

I do not think I am representative of public opinion any more so the majority of my colleagues on university faculties. That is not our job.

There are legitimate concerns raised on the basis of the judicial intervention that one has seen so far. Even those judgments of the Supreme Court of Canada that articulate the breadth and dimension of parliamentary privilege are not the majority judgments in their cases. They do not have the imprimatur of the entire Supreme Court. Perhaps I would have a different view if *Vaid* goes to the Supreme Court of Canada and we have a full articulation, in its context, of the dimensions of parliamentary privilege.

At this time, it is entirely appropriate for the Senate, as one of the determining criteria, to say, "What is the effective mechanism for regulating our internal affairs, and to include under the rubric of "effectiveness" mechanisms that avoids us from getting entangled in protracted procedures that do nothing but create uncertainty for us and potentially a high degree of complexity where one does not need to exist."

**The Chairman:** We are approaching 1:30. I thank our witness very much for his paper and for appearing before us today.

The committee adjourned.

Cela dit, il est toujours possible qu'un commentateur dise que la décision du Sénat de créer un mécanisme dans son Règlement interne, le cas échéant, afin d'éviter la révision judiciaire, est l'exemple d'une tentative subjective et relativement opaque d'empêcher l'examen de véritables conflits d'intérêts. Il est très difficile d'expliquer publiquement qu'étant donné les déterminations qui ont été faites au sujet de la portée du privilège parlementaire, ou simplement pour des raisons d'efficacité et de nécessité invoquées par les tribunaux, c'est le mécanisme le plus approprié. Je ne pense pas que vous allez vendre beaucoup de journaux avec cette argumentation.

Cela dit, pour moi, le véritable leadership n'est pas là. Les honorables sénateurs devraient choisir le mécanisme le plus efficace pour le Sénat.

Je ne me crois pas très représentatif de l'opinion publique, pas plus que la majorité de mes collègues enseignant dans les universités. Ce n'est pas notre travail.

Ce sont des craintes légitimes basées sur les cas d'intervention judiciaire survenus jusqu'à présent. Même les jugements de la Cour suprême du Canada qui précisent l'ampleur et la dimension du privilège parlementaire ne sont pas des jugements majoritaires dans les affaires concernées. Ils n'ont pas l'imprimatur de toute la Cour suprême. Je serais peut-être d'un avis différent si l'affaire *Vaid* va en Cour suprême du Canada et que nous avons, dans ce contexte, une description complète des dimensions du privilège parlementaire.

Pour l'instant, le Sénat peut tout à fait se demander, dans le cadre des critères déterminants: «Quel est le mécanisme efficace pour régler nos affaires internes, et comment inclure dans la rubrique «efficacité» les mécanismes qui nous évitent d'être soumis à des procédures interminables qui ne font rien d'autre que de créer beaucoup d'incertitude et beaucoup de complexité alors que ce n'est nullement nécessaire».

**La présidente:** Il est bientôt 13 h 30. Je remercie vivement notre témoin de nous avoir présenté son mémoire et d'avoir comparu devant nous aujourd'hui.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

#### WITNESSES

**Tuesday, April 1, 2003:**

*From the University of Saskatchewan:*

Professor David Smith.

*From the University of Alberta:*

Professor Dale Gibson.

*As an Individual:*

The Honourable John Stewart, Ph.D.

*From the University of Guelph:*

Professor Maureen Mancuso, Ph.D.

**Wednesday, April 2, 2003:**

*From the University of Western Ontario:*

Professor Peter Mercer, Ph.D.

#### TÉMOINS

**Le mardi 1<sup>er</sup> avril 2003:**

*De l'Université de la Saskatchewan:*

M. David Smith, professeur.

*De l'Université d'Alberta:*

M. Dale Gibson, professeur.

*À titre personnel:*

L'honorable John Stewart, Ph.D.

*De l'Université de Guelph:*

Mme Maureen Mancuso, professeure, Ph.D.

**Le mercredi le 2 avril 2003:**

*De l'Université de Western Ontario:*

M. Peter Mercer, professeur, Ph.D.



29  
75

Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Committee on*

# Rules, Procedures and the Rights of Parliament

*Chair:*

The Honourable LORNA MILNE

---

Monday, April 7, 2003  
Tuesday, April 8, 2003 (in camera)  
Wednesday, April 9, 2003 (in camera)

---

### Issue No. 11

**Tenth, eleventh and twelfth meetings on:**

Code of Conduct

---

INCLUDING:  
THE EIGHTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Government Ethics Initiative)

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
permanent du*

# Règlement, de la procédure et des droits du Parlement

*Présidente:*

L'honorable LORNA MILNE

---

Le lundi 7 avril 2003  
Le mardi 8 avril 2003 (à huis clos)  
Le mercredi 9 avril 2003 (à huis clos)

---

### Fascicule n° 11

**Dixième, onzième et douzième réunions concernant:**

Le code de déontologie

---

Y COMPRIS:  
LE HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(L'initiative du gouvernement en matière d'éthique)

---

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING COMMITTEE ON RULES, PROCEDURES AND THE RIGHTS OF PARLIAMENT

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Hubley
* Carstairs, P.C.	Joyal, P.C.
(or Robichaud, P.C.)	* Lynch-Staunton
Di Nino	(or Kinsella)
Eyton	Murray, P.C.
Fairbairn, P.C.	Ringuette
Finnerty	Rompkey, P.C.
Fraser	Smith, P.C.
Grafstein	Stratton

### \*Ex Officio Members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Eyton was substituted for that of the Honourable Senator Andreychuk (*April 9, 2003*).

The name of the Honourable Senator Finnerty was substituted for that of the Honourable Senator Pépin (*April 8, 2003*).

The name of the Honourable Senator Fairbairn was substituted for that of the Honourable Senator Wiebe (*April 4, 2003*).

The name of the Honourable Senator Beaudoin was substituted for that of the Honourable Senator Robertson (*April 4, 2003*).

The name of the Honourable Senator Fraser was substituted for that of the Honourable Senator Bacon (*April 3, 2003*).

The name of the Honourable Senator Wiebe was substituted for that of the Honourable Senator Maheu (*April 3, 2003*).

The name of the Honourable Senator Grafstein was substituted for that of the Honourable Senator Bryden (*April 3, 2003*).

## LE COMITÉ PERMANENT DU RÈGLEMENT, DE LA PROCÉDURE ET DES DROITS DU PARLEMENT

*Présidente:* L'honorable Lorna Milne

*Vice-présidente:* L'honorable A. Raynell Andreychuk  
et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Hubley
* Carstairs, c.p.	Joyal, c.p.
(ou Robichaud, c.p.)	* Lynch-Staunton
DiNino	(ou Kinsella)
Eyton	Murray, c.p.
Fairbairn, c.p.	Ringuette
Finnerty	Rompkey, c.p.
Fraser	Smith, c.p.
Grafstein	Stratton

### \* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Eyton substitué à celui de l'honorable sénateur Andreychuk (*le 9 avril 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Finnerty substitué à celui de l'honorable sénateur Pépin (*le 8 avril 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Fairbairn substitué à celui de l'honorable sénateur Wiebe (*le 4 avril 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Beaudoin substitué à celui de l'honorable sénateur Robertson (*le 4 avril 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Fraser substitué à celui de l'honorable sénateur Bacon (*le 3 avril 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Wiebe substitué à celui de l'honorable sénateur Maheu (*le 3 avril 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Grafstein substitué à celui de l'honorable sénateur Bryden (*le 3 avril 2003*).



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Monday, April 7, 2003  
(24)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 1:17 p.m. this day, in room 257 East Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuck, Beaudoin, Fairbairn, P.C., Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, P.C., Milne, Murray, P.C., Pépin, Ringuette, Rompkey, Smith, P.C. and Stratton (14).

*Other senators present:* The Honourable Senators Chaput, Cools (2).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson and Margie Young; from the Committees Directorate, Krista Durrell.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 4, 2003, the committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C., that the documents entitled: "Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence" and "Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver report," tabled in the Senate on October 23, 2002. (*For complete text of Order of Reference see Proceedings of the Committee, Issue No. 5.*)

**WITNESSES:**

*From the House of Lords:*

Lord Williams of Mostyn, QC, Lord Privy Seal and Leader of the House of Lords;

Mr. Brendan Keith, Principal Clerk of the Judicial Office and Registrar of Lords' Interests.

Lord Williams, by video conference, made a brief opening statement and, with Mr. Keith, answered questions.

At 3:09 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le lundi 7 avril 2003  
(24)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 13 h 17, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuck, Beaudoin, Fairbairn, c.p., Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, c.p., Milne, Murray, c.p., Pépin, Ringuette, Rompkey, Smith, c.p. et Stratton (14).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Chaput et Cools (2).

*Également présents:* Jamie Robertson et Margie Young, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement et Krista Durrell, Direction des comités.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 février 2003, le comité examine la motion déposée par l'honorable sénateur Robichaud, c.p., et appuyée par l'honorable sénateur Carstairs, c.p., motion portant sur les documents intitulés «Proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence» et «Proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997», qui ont été déposés au Sénat le 23 octobre 2002. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule n° 5 des Délibérations du comité.*)

**TÉMOINS:**

*De la Chambre des lords:*

Lord Williams of Mostyn, c.r., lord du Sceau privé et leader de la Chambre des lords;

M. Brendan Keith, greffier principal, Justice, et registraire des intérêts des lords.

Le lord Williams fait une brève déclaration par vidéoconférence puis, avec l'aide de M. Keith, répond aux questions.

À 15 h 09, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

OTTAWA, Tuesday, April 8, 2003  
(25)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met in camera at 9:39 a.m., this day, in room 160-S Centre Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuck, Beaudoin, Di Nino, Fairbairn, P.C., Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, P.C., Milne, Murray, P.C., Pépin, Ringuette, Rompkey, Smith, P.C. and Stratton (15).

*Other senators present:* The Honourable Senators Austin, P.C., Gauthier and Stollery (3).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson and Margie Young; from the Committees Directorate, Krista Durrell, Marcy Zlotnick; from the Office of the Honourable Senator Milne, Jeff Paul; from the Office of the Honourable Senator Carstairs, P.C., Vincent MacNeil, Barbara Kagedan; from the Office of the Honourable Senator Fraser, Céline Éthier; from the Office of the Honourable Senator Andreychuk, Peter Stieda; from the Office of the Honourable Senator Smith, P.C., Mike Mercer; from the Office of the Honourable Senator Rompkey, P.C., Nadine Wilson.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 4, 2003, the committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C., that the documents entitled: "Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence" and "Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver report," tabled in the Senate on October 23, 2002. (*For complete text of Order of Reference see Proceedings of the Committee, Issue No. 5.*)

It was agreed — That Senators' staff be permitted to remain for the purposes of the in camera consideration of a draft interim report.

At 12:05 p.m., the committee suspended

At 1:16 p.m., the committee resumed its hearings

It was agreed — That staff revise the draft interim report according to the agreements reached during the meeting, for further consideration by the committee.

At 4:24 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, le mardi 8 avril 2003  
(25)

[Traduction]

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à huis clos à 9 h 39, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuck, Beaudoin, Di Nino, Fairbairn, c.p., Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, c.p., Milne, Murray, c.p., Pépin, Ringuette, Rompkey, Smith, c.p. et Stratton (15).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Austin, c.p., Gauthier et Stollery (3).

*Également présents:* Jamie Robertson et Margie Young, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement; Krista Durrell et Marcy Zlotnick, Direction des comités; Jeff Paul, Bureau de l'honorable sénateur Milne; Vincent MacNeil et Barbara Kagedan, Bureau de l'honorable sénateur Carstairs, c.p.; Céline Éthier, Bureau de l'honorable sénateur Fraser; Peter Stieda, Bureau de l'honorable sénateur Andreychuk; Mike Mercer, Bureau de l'honorable sénateur Smith, c.p. et Nadine Wilson, Bureau de l'honorable sénateur Rompkey, c.p.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 février 2003, le comité examine la motion déposée par l'honorable sénateur Robichaud, c.p., et appuyée par l'honorable sénateur Carstairs, c.p., motion portant sur les documents intitulés «Proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence» et «Proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997», qui ont été déposés au Sénat le 23 octobre 2002. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule n° 5 des Délibérations du comité.*)

Il est convenu — Que le personnel des sénateurs soit autorisé à demeurer dans la pièce aux fins de l'examen à huis clos d'une ébauche de rapport provisoire.

À 12 h 05, le comité suspend ses travaux.

À 13 h 16, le comité reprend ses travaux.

Il est convenu — Que le personnel révisé l'ébauche de rapport provisoire en fonction des consensus obtenus pendant la réunion en vue de la poursuite de l'examen du rapport par le comité.

À 16 h 24, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Wednesday, April 9, 2003  
(26)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met in camera at 12:05 p.m. this day, in room 356-S Centre Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Beaudoin, Di Nino, Eyton, Fairbairn, P.C., Finnerty, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, P.C., Milne, Murray, P.C., Ringuette, Rompkey, Smith, P.C. and Stratton (15).

*Other senators present:* The Honourable Senators Austin, P.C., Carstairs, P.C., Corbin, Gauthier and Kinsella (5).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson and Margie Young; from the Committees Directorate, Krista Durrell, Marcy Zlotnick; from the Office of the Honourable Senator Milne, Jeff Paul; from the Office of the Honourable Senator Carstairs, P.C., Vincent MacNeil, Barbara Kagedan, Michelle MacDonald; from the Office of the Honourable Senator Fraser, Céline Éthier; from the Office of the Honourable Senator Andreychuk, Peter Stieda; from the Office of the Honourable Senator Smith, P.C., Mike Mercer; from the Office of the Honourable Senator Rompkey, P.C., Nadine Wilson.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 4, 2003, the committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C., that the documents entitled: "Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence" and "Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver report," tabled in the Senate on October 23, 2002. (*For complete text of Order of Reference see Proceedings of the Committee, Issue No. 5.*)

It was agreed — That Senator's staff be permitted to remain for the purposes of the in camera consideration of a draft interim report.

It was agreed — That the report as amended be adopted, and, — That the Chair table the interim report with the Clerk of the Senate.

It was agreed — That the final edit be delegated to Steering, and Senator Joyal for French revision.

OTTAWA, le mercredi 9 avril 2003  
(26)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à huis clos à 12 h 05, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Di Nino, Eyton, Fairbairn, c.p., Finnerty, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, c.p., Milne, Murray, c.p., Ringuette, Rompkey, Smith, c.p. et Stratton (15).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables Austin, c.p., Carstairs, c.p., Corbin, Gauthier et Kinsella (5).

*Également présents:* Jamie Robertson et Margie Young, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement; Krista Durrell et Marcy Zlotnick, Direction des comités; Jeff Paul, Bureau de l'honorable sénateur Milne; Vincent MacNeil, Barbara Kagedan et Michelle MacDonald, Bureau de l'honorable sénateur Carstairs, c.p.; Céline Éthier, Bureau de l'honorable sénateur Fraser; Peter Stieda, Bureau de l'honorable sénateur Andreychuk; Mike Mercer, Bureau de l'honorable sénateur Smith, c.p. et Nadine Wilson, Bureau de l'honorable sénateur Rompkey, c.p.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 février 2003, le comité examine la motion déposée par l'honorable sénateur Robichaud, c.p., et appuyée par l'honorable sénateur Carstairs, c.p., motion portant sur les documents intitulés «Proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence» et «Proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997», qui ont été déposés au Sénat le 23 octobre 2002. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule n° 5 des délibérations du comité.*)

Il est convenu — Que le personnel des sénateurs soit autorisé à demeurer dans la pièce aux fins de l'examen à huis clos d'une ébauche de rapport provisoire.

Il est convenu — Que le rapport modifié soit adopté et — Que la présidente remette le rapport provisoire au greffier du Sénat.

Il est convenu — Que la version finale du rapport soit renvoyée au comité de direction et — Que le sénateur Joyal révise la version française.



At 2:40 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 14 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTEST:*

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du comité,*

Blair Armitage

*Clerk of the Committee*

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Thursday, April 10, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament has the honour to table its

**EIGHTH REPORT**

Your Committee was authorized by the Senate on Tuesday, February 4, 2002, that the documents entitled: "Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence" and "Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report", tabled in the Senate on October 23, 2002, be referred to the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament

That the Committee, in conjunction with this review, also take into consideration at the same time the code of conduct in use in the United Kingdom Parliament at Westminster, and consider rules that might embody standards appropriate for appointed members of a House of Parliament who can only be removed for cause;

That the Committee, in conjunction with the review, also take into consideration the present Rules of the Senate, the Parliament of Canada Act, the Criminal Code of Canada, the Canadian Constitution, and the Common Law to determine after a full compilation and review of these provisions whether they do of themselves adequately serve to assure high ethical standards in the actions of Senators in performing their duties, and

That the Committee make recommendations, if required, for the adoption and implementation of a code of conduct for Senators, and concerning such resources as may be needed to administer it, including consequential changes to statute law that may be appropriate.

Your Committee now tables an interim report.

Respectfully submitted,

*La présidente,*

LORNA MILNE

*Chair*

*(Text of the interim report appears following the evidence)*

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le jeudi 10 avril 2003

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement a l'honneur de déposer son

**HUITIÈME RAPPORT**

Votre Comité a été autorisé par le Sénat le mardi, 4 février 2003, que les documents intitulés «Proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence» et «Proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en œuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997», déposés au Sénat le 23 octobre 2002, soient renvoyés au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement.

Que, dans le cadre de son étude, le Comité examine également au même moment, d'une part, le code de déontologie en vigueur au Parlement du Royaume-Uni à Westminster et, d'autre part, des règles établissant des normes auxquelles pourraient être soumis les membres d'une chambre du parlement qui sont nommés, et qui ne peuvent être révoqués que pour cause;

Que, dans le cadre de son étude, le Comité examine aussi le libellé actuel du Règlement du Sénat, de la Loi sur le Parlement du Canada, du Code criminel du Canada et de la Loi constitutionnelle du Canada ainsi que la common law afin de déterminer, après les avoir isolées et étudiées, si leurs dispositions pertinentes suffisent à elles seules à garantir le respect par les sénateurs de normes élevées en matière d'éthique dans l'exercice de leurs fonctions; et

Que le Comité formule, s'il y a lieu, des recommandations visant l'adoption et la mise en œuvre d'un code de déontologie à l'intention des sénateurs, et les ressources nécessaires à sa mise en application, ainsi que les modifications législatives qu'il serait opportun d'apporter pour y donner effet.

Votre Comité dépose maintenant son rapport intérimaire.

Respectueusement soumis,

*(Le texte du rapport intérimaire paraît après les témoignages)*

## EVIDENCE

OTTAWA, Monday, April 7, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 1:17 p.m. to examine proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other acts as a consequence and proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver report, tabled in the Senate on October 23, 2002.

**Senator Lorna Milne** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** We have before us, by video conference, Lord Williams of Mostyn, QC, Lord Privy Seal and Leader of the House of Lords; and Brendan Keith, Principal Clerk of the Judicial Office and Registrar of Lords' Interests, House of Lords.

We will begin with a statement by Lord Williams.

**Lord Williams of Mostyn, QC, Lord Privy Seal and Leader of the House of Lords:** I will keep my statement short. The background is that after I became leader here about two years ago, we thought there were at least three things at which we should look. One was a comprehensive, transparent code of conduct; the second was adequate financial resources for the opposition parties; and the third was some sort of attack on the rather archaic, not to say Neanderthal, working practices that we actually enjoy. We have made good steps forward on all three, and I will concentrate for our present purposes, if I may, on the code of conduct.

We wanted something absolutely transparent, absolutely clear, so that there would be no opportunity for suspicion that members might be behaving improperly or dishonourably. I do not think they do, but I am a great believer, as I think Felix Frankfurt said, that sunshine is the best disinfectant. I think it is much better to be over-transparent and over-open rather than grudging in the information one hands over.

Therefore we have had our code up and running for about a year. It is generally running extremely well and we will review it in about six months' time, which is the promise I gave to the House at the time, namely, we would give it an opportunity to settle in for about a year and a half and then return to it.

I am more than happy to have Mr. Keith answer any questions or reply to any observations that you or your colleagues have.

**Senator Grafstein:** Lord Williams, some of us on this committee have carefully examined your code and your approach and it commends itself to us. Let me go back for a moment, if I might. In your experience now of six months' operation, what criticism has been directed toward your code, or what problems have there been?

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 7 avril 2003

Le Comité permanent du règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 13 h 17, pour examiner la proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence, ainsi que la proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en œuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997, déposés au Sénat le 23 octobre 2002.

**Le sénateur Lorna Milne** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Nous accueillons, par vidéoconférence, Lord Williams of Mostyn, c.r., lord du Sceau privé et leader de la Chambre des lords, ainsi que M. Brendan Keith, greffier judiciaire principal et registraire des intérêts des lords à la Chambre des lords.

Nous entendrons tout d'abord les remarques préliminaires de lord Williams.

**Lord Williams of Mostyn, c.r., lord du Sceau privé et leader de la Chambre des lords:** Je serai bref. Pour mettre les choses en contexte, je suis devenu chef de la Chambre des lords il y a deux ans environ et, à ce moment, nous avons cerné au moins trois domaines qui méritaient notre attention: il fallait édicter un code de déontologie complet et transparent; assurer le financement adéquat des partis de l'opposition, et nous attaquer, pour ainsi dire, aux procédés de travail archaïques, sinon paléolithiques, qui sont les nôtres. Nous avons fait des progrès sur les trois fronts, mais je me concentrerai sur celui qui nous intéresse ici, le code de déontologie.

Nous voulions créer un instrument totalement transparent, limpide, capable de faire échec à tout soupçon de conduite inappropriée ou déshonorable des membres. Ce n'est pas le cas, mais je suis profondément convaincu, pour citer Felix Frankfurt, je crois, que la lumière du soleil est le meilleur désinfectant qui soit. À mon sens, il vaut beaucoup mieux pêcher par excès de transparence ou d'ouverture que de rechigner à divulguer de l'information.

Nous appliquons notre code depuis une année environ. La plupart du temps, il fonctionne de manière impeccable. Nous avons prévu un examen dans six mois environ, pour respecter la promesse que j'ai faite à la Chambre de le mettre à l'épreuve pendant une année et demie puis de faire une mise au point.

C'est avec grand plaisir que je laisserai M. Keith répondre à vos questions ou à vos observations et à celles de vos collègues.

**Le sénateur Grafstein:** Lord Williams, des collègues et moi avons examiné en détail votre code et l'approche que vous avez retenue, et nous avons été enchantés. Si vous le permettez, je vais faire un retour dans le temps. Votre code est appliqué depuis six mois maintenant. A-t-il suscité des critiques ou avez-vous relevé certains problèmes?



**Mr. Williams:** We have not had any criticisms or problems. We wanted to try for a light touch but allied to absolute transparency, and there was a certain amount of reluctance, of hesitation, particularly when we invited our colleagues to register not only their own interests, but also those of family, relatives, spouses and friends. We thought that was critically important. I cannot say that I detected any difficulty at all. Most people have settled into it and I think it is working well.

**Senator Grafstein:** Perhaps for the edification of all members of the committee here who have not read your code, could you describe briefly the public disclosure rules and the rationale for that disclosure?

**Mr. Williams:** The public disclosure required is to register in a document that is publicly available, maintained by my colleague, Mr. Keith, all relevant interests. Some interests will be plainly relevant, for instance, if you are paid by a parliamentary consultancy or if you have remunerated employment. Others are a matter of finer judgment, for instance, if you are in remunerated employment that has no particular bearing on your parliamentary duties but might well have a bearing on a specific question, piece of legislation or order.

The test we put to ourselves was not whether this would affect our conduct as individuals, but whether a reasonable member of the public might think that our conduct had been affected. That was the rationale behind saying that you must not only register your own interests, but also those of your family, relatives, friends and so forth.

There are also some absolute obligations of registration; namely, if you are a member of a public body, for instance, on the court of a university council, as I am, or a pro-chancellor, as I am, you have to declare that. You also are obliged to declare land holdings other than your own home. The key to it was — and we carefully wrote this in the code, which I hope would commend itself for your consideration — that if you are in any doubt, you seek advice from the registrar. This is very important in my judgment, because even if the registrar's advice is mistaken, that is a total defence, as it were, to any suggestion that you had not registered appropriately.

In addition to the registration, which of course not everyone will know about, we require all members to declare their interest when they are asking a question or speaking about legislation. They do not have to declare it in full, obviously. A shorthand reference is sufficient because anyone can find it in the register, which, critically, is brought up to date every week. It is available on the Internet to all members of the public. The last full bound volume was produced almost a year ago. The work that Mr. Keith and his office do makes sure that it is up to date.

Those are the reasons and the general rationale.

**M. Williams:** Non, nous n'avons reçu aucune critique et nous n'avons pas eu de problème. Nous voulions y aller en douce, en privilégiant la transparence absolue, ce qui a provoqué une certaine résistance, des hésitations, notamment quand nous avons invité nos collègues à déclarer non seulement leurs propres intérêts, mais aussi ceux de leur famille, de leurs parents, de leurs conjoints, de leurs amis. C'était primordial à nos yeux. Je n'ai relevé aucune difficulté manifeste. La plupart s'y sont faits et tout va bien.

**Le sénateur Grafstein:** Pour l'édification des membres du comité qui n'ont pas lu votre code, pourriez-vous donner une brève description du règlement relatif à la divulgation publique des intérêts et la justification de ce règlement?

**M. Williams:** Le règlement sur la divulgation publique prescrit l'inscription, dans un document accessible au public et tenu par mon collègue, M. Keith, de tous les intérêts pertinents. Dans certains cas, la pertinence des intérêts ne laisse aucun doute: par exemple, si vous êtes payé par un groupe conseil du Parlement ou si vous avez un emploi rémunéré. D'autres situations plus délicates demandent une réflexion plus poussée: par exemple, un membre peut occuper un emploi rémunéré qui n'a aucun lien particulier avec ses fonctions parlementaires mais qui peut avoir une incidence sur une question précise, sur une loi ou sur un décret.

Le critère pour en juger n'est pas l'incidence sur la conduite personnelle des membres, mais bien le risque qu'un citoyen raisonnable estime que notre conduite est en cause. C'est ce critère qui nous a amenés à exiger non seulement la déclaration des intérêts personnels, mais aussi ceux de la famille, des parents, des amis, et ainsi de suite.

Par ailleurs, certaines déclarations sont obligatoires: si une personne fait partie d'un organisme public — le tribunal d'un conseil universitaire, par exemple, comme c'est mon cas — ou si elle occupe un poste de pro-recteur, comme c'est aussi mon cas, elle est tenue de le déclarer. Il est aussi obligatoire de déclarer tout titre foncier autre que sa propre résidence. Le principe fondamental, que nous énonçons clairement dans le code dont je vous recommande chaudement la lecture, est que, en cas de doute, il faut demander l'avis du registraire. C'est un aspect primordial: même si le registraire vous donne un mauvais conseil, vous pourrez vous servir de ce conseil comme défense si jamais on vous accuse d'avoir manqué à l'obligation de déclaration.

Outre l'inscription au registre, qui ne sera pas connue de tous, bien entendu, nous demandons aux membres de déclarer leurs intérêts avant de poser une question ou de se prononcer sur une loi. De toute évidence, ils ne sont pas tenus de faire une déclaration complète. Une référence télégraphique suffit parce qu'il est ensuite facile de trouver l'information dans le registre, impérativement mis à jour toutes les semaines. Il est accessible sur Internet. Le dernier registre relié a été publié il y a presque une année. La mise à jour relève du bureau de M. Keith.

Ce sont les motivations et les fondements généraux de ce code.

**Senator Grafstein:** Perhaps others will get into the word “relevant,” but I notice that you do not detail the quantum of economic interest. You highlight interest, but you do not give quantum of interests.

**Mr. Williams:** That is so.

**Senator Grafstein:** What is the rationale?

**Mr. Williams:** Interestingly, I looked through the register today. There are some wealthy industrialists who simply register controlling shareholdings; some of them actually particularize the number of shares that they hold in a company. In fact, if you include your shareholding in our register, it is very easy to discover the actual quantum in the company's house registers or annual reports, depending on the information sought. It is not really so much the quantum that affected us; rather it was the fact of having an interest. Once declared, I believe, the interest is sanitized because it is open.

**Mr. Brendan Keith, Principal Clerk of the Judicial Office and Registrar of Lords' Interests, House of Lords:** I should like to add something to what Lord Williams has said. You will appreciate that a register of this sort has at least two sides: There is the political side and the administrative side. It is fair to say that on the political side, the register has been fairly uncontroversial and has not caused any problems for members of the House.

It is equally fair to say that the register has created more work for the registrar than we were expecting at the time we formulated the code of conduct. Lord Williams and I were responsible for drafting the code of conduct, and at that time I had no idea that I would end up being the registrar.

It is fair to say that keeping the register up to date and publishing the up-to-date electronic version every Monday in term time is quite a burden. I am not saying it is a huge burden of work that we cannot cope with, but it certainly is more than we were expecting. I can give you a short example.

We probably make a couple of dozen, perhaps more, changes or amendments each week to the register and I see, on average, half a dozen members of the House in my office each week, sometimes for 5 or 10 minutes, sometimes for much longer, to discuss their problems and advise them on what they need to register.

**Senator Joyal:** Lord Williams, I should like to ask you to explain a little more about transparency and clearness, if I can use that word. In other words, your objective was to make the interests of members of the House of Lords plainly available to the public. Could you describe essentially what you imply by “transparency”? Do you mean that previously, the rules were not clear or appropriate and there was a history whereby some complaints from the public highlighted the need for an additional initiative? Can you explain further about the origin and the nature of the transparency you are talking about?

**Le sénateur Grafstein:** Certains de mes collègues vous questionneront sur le mot «relevant», ou pertinent. Pour ma part, j'ai été plutôt surpris qu'il ne soit jamais question de la valeur des intérêts économiques. Vous insistez sur les intérêts, jamais sur les montants.

**M. Williams:** C'est exact.

**Le sénateur Grafstein:** Pourquoi?

**M. Williams:** Justement, j'ai feuilleté le registre aujourd'hui. Des industriels très fortunés se contentent de déclarer qu'ils contrôlent des actions; certains d'entre eux indiquent le nombre exact d'actions détenues dans une société donnée. S'il est inscrit au registre qu'un tel membre possède des actions dans une telle société, il est très facile ensuite de trouver le montant dans les livres ou les rapports annuels de cette société, selon l'information cherchée. Nous ne nous intéressons pas tant au montant qu'au fait de posséder un intérêt. En quelque sorte, la déclaration contribue à «purifier» un intérêt, parce qu'il devient connu.

**M. Brendan Keith, greffier judiciaire principal et registraire des intérêts des lords à la Chambre des lords:** J'aimerais compléter la réponse de lord Williams, si vous me le permettez. Vous devez comprendre qu'un registre de cette nature a deux volets: un volet politique et un volet administratif. Pour ce qui est de l'aspect politique, le registre n'a suscité aucune controverse marquée et les membres de la Chambre y ont adhéré facilement.

Il faut ajouter à cela que le registre a exigé plus de travail du registraire que prévu au moment de la rédaction du code de déontologie. J'ai rédigé la première version du code avec Lord Williams. À ce moment, je n'avais aucune idée que je deviendrais le registraire.

Il faut dire aussi que la mise à jour du registre et la publication d'une version électronique à jour tous les lundis, sans délai, relèvent de l'exploit. Je ne dis pas que la charge de travail est si énorme qu'elle dépasse nos capacités, mais elle dépasse les prévisions, c'est clair. Je vais vous donner un court exemple.

Chaque semaine, nous apportons quelques dizaines, peut-être plus, de modifications au registre et, en moyenne, cinq ou six membres viennent me voir à mon bureau. Ils peuvent rester cinq ou dix minutes, parfois beaucoup plus longtemps, pour m'exposer leurs problèmes et pour recevoir mes conseils sur les déclarations qu'ils doivent faire.

**Le sénateur Joyal:** Lord Williams, j'aimerais beaucoup que vous nous expliquiez un peu plus ce que vous entendez par transparence et par clarté, si je puis me permettre d'utiliser ce mot. Votre objectif était tout simplement de rendre le registre des intérêts des membres de la Chambre des lords accessible au public. Pouvez-vous nous dire au juste ce que vous entendez par «transparence»? Voulez-vous dire que, auparavant, les règles n'étaient pas suffisamment claires ou appropriées et que des plaintes du public vous ont obligés à pousser plus loin? Pouvez-vous nous en dire plus sur les origines et la nature du concept de transparence tel que vous l'entendez?



**Mr. Williams:** My own approach is this: If you are in public life, you should be alert to possible elephant traps. It is better for a legislature not to wait until criticism falls upon it because of apparent secrecy. One of the curses of British society is obsessive secrecy for no useful purpose.

It seemed to us that it would be much better to have a voluntary register, for us to take the initiative. Members of the public have a high regard for the House of Lords. We are not powerful legislatively, but we are extremely powerful in terms of influence. I thought it would be much better, and still believe, if any member of the public who thinks so-and-so is only feathering his or her nest can be reassured that their suspicions are unfounded, or maybe partially justified, by looking at the register and noticing whether that individual declares the interest orally in a debate on a piece of legislation.

I think we have a duty to be proactive in opening all relevant matters to the public who, after all, we serve. We are enormously privileged here to do so, as is anyone who is a member of any legislature.

I do not think there was an enormous demand from the public to know about the interests of the Lords. There was significant public disquiet some years ago about allegations of corrupt practices in the Commons. I simply thought, let us be open and transparent. If you are in public life — and I do not mean to sound pompous — you should not have anything that you wish to hide. If you disclose everything, it implies to me that you can sleep well at night with a clear conscience.

**Senator Joyal:** My second question is in relation to the structure you decided to implement. Why did you choose to have your own code and registrar in the Lords and not share the same registrar or the same system with the Commons? Why did you decide in the Lords to remain totally autonomous and separate from the Commons?

**Mr. Williams:** Partly because our history is one of being very different. For instance, no member of the House of Lords is remunerated, apart from ministers. They are simply given expenses. The Commons has a much more direct opportunity to lobby ministers, and certainly to affect legislation. We are influential, but not powerful in that sense. It seemed to us that we needed a light-touch regime that would be acceptable to members here but that would do the work that we wished it to do. Certainly on the experience of the past year, I think it has been successful. The Commons needed a different structure. They are much more partisan and more aggressive in party terms than we are. We tend to think that people are likely to be trustworthy, and we have given them the opportunity to demonstrate that.

When we have the 18-month review, which will be in the autumn of this year, if we have used too light a touch, I am sure we will be told that. My guess is that we will not and that by and large — and I do not want to be unduly complacent — people are satisfied with the way it works.

**M. Williams:** À mon avis, toute personne qui accède au domaine public doit se prémunir contre les pièges les plus grossiers. Une législature ne doit pas attendre pour agir qu'on l'accuse de vouloir dissimuler l'information. L'un des fléaux de la société britannique est l'obsession du secret quand il n'est pas vraiment nécessaire.

Il nous est apparu souhaitable d'instaurer un registre de notre propre chef, de prendre l'initiative. Le public voue un grand respect à la Chambre des lords. Nous avons un très faible pouvoir législatif, mais notre pouvoir d'influence est énorme. J'ai toujours cru, et je continue de croire, qu'il est plus simple de dire à un citoyen qui prétend qu'untel est là «pour faire son beurre» de consulter le registre, pour qu'il constate lui-même que ses doutes ne sont pas fondés, ou partiellement justifiés, et qu'il puisse entendre la déclaration orale des intérêts pertinents lors des délibérations autour d'un document législatif quelconque.

Nous devons être proactifs, favoriser la divulgation de tout ce qui est pertinent aux yeux du public, les gens que nous servons. Nous avons l'immense privilège de servir la population, que tous les membres d'une législature ont.

Je n'ai jamais senti de pressions du public concernant la déclaration des intérêts des lords. Voici quelques années, des allegations de pratiques frauduleuses contre des membres de la Chambre des communes ont fait passablement de vagues dans le public. À mon sens, il est clair que l'ouverture et la transparence sont nos meilleurs atouts. Au risque de paraître pompeux, je suis convaincu que quiconque exerce un métier public devrait s'assurer de n'avoir rien à cacher. Pour dormir la conscience en paix, il faut déclarer ce qui est à déclarer.

**Le sénateur Joyal:** Ma deuxième question a trait à la structure en place. Pourquoi avoir choisi un code et un registre distincts pour la Chambre des lords? Pourquoi n'avez-vous pas repris le même registre et le même régime que ceux des Communes? Pourquoi les lords ont-ils opté pour l'autonomie et l'indépendance complètes par rapport aux Communes?

**M. Williams:** Historiquement, nous avons toujours été très différents des Communes. Par exemple, les membres de la Chambre des lords ne reçoivent aucun salaire, sauf les ministres. Ils reçoivent uniquement des allocations de dépenses. Les membres des Communes sont beaucoup mieux placés pour faire du lobbying auprès des ministres ou pour influencer la teneur des lois. Nous avons de l'influence, mais aucun pouvoir législatif. Nous voulions un régime allégé, accepté par les membres mais efficace compte tenu des objectifs. L'expérience de la dernière année semble concluante. Les Communes avaient besoin d'une autre structure. Les intérêts partisans y ont beaucoup plus de place, les membres défendent leur parti avec beaucoup plus d'âpreté. À notre sens, il faut faire confiance aux gens et leur donner la possibilité de prouver qu'ils sont dignes de cette confiance.

Quand nous ferons l'examen prévu après 18 mois d'application, à l'automne prochain, je suis certain qu'on se fera un plaisir de nous signaler tout excès de légèreté. Je doute fort que ce soit le cas — sans vouloir être complaisant — parce que les gens sont satisfaits jusqu'à maintenant.



**Mr. Keith:** Lord Williams has said that there are significant differences in the history of the two Houses here. However, of course, there are also significant differences in the way they work now.

Essentially, the House of Lords is a largely appointed, part-time body. It is not a house of professional politicians and they do not receive a salary.

This makes the House of Lords sufficiently different from the House of Commons to put questions into one's mind as to whether a code of conduct would be applicable to both Houses as constituted at present. Of course, if there were to be changes in the composition of the House of Lords, or if the House of Lords were to become a different sort of legislative body, there might well be a stronger case for a common code of conduct.

It is also fair to say — and I would like to emphasize the point Lord Williams made — that our code of conduct was not made in response to any perceptions or allegations of wrongdoing by members. There have been no suggestions at all in the relevant years that members of the House of Lords have not been behaving properly. The whole point of the code of conduct is partly, as Lord Williams said, to anticipate any such suggestions, partly to be transparent, and just partly to — am I allowed to use the word? — modernize the system. It is partly to bring the House up to date, because every other public body, be they legal, medical or others, have codes of conduct.

**Senator Joyal:** Can you explain to us why you decided to go the rules route, that is, to adopt the code of conduct and the procedure through the rules of the Lords, and not through the statutory enactment of legislation?

**Mr. Williams:** I think partly because, conceptually, of the sovereignty of Parliament. We did want, as I said earlier, a light touch. We wanted to make the remedy appropriate to what might have been the ill. We thought — if we thought of it at all — that a statute would be too much of a sledgehammer to crack a nut, partly because of the reasons Mr. Keith has given. If it does not work, we will have to reconsider. The great advantage we have is that Mr. Keith, as the registrar, and his office administer this; if there are complaints, they will be considered, if there is any virtue in them, by a subcommittee, and the House does pride itself on being self-regulatory. As you know, we do not actually have a speaker. We do regulate ourselves, by and large successfully.

I repeat, if anything seems to be insufficiently rigorous, then we shall return to this in the autumn of this year. We never really contemplated the statutory route.

**Mr. Keith:** There is another reason, I think, why we did not contemplate the statutory route. That is to say, any code of conduct has to take account of the constitutional position. As you know, we have a doctrine at Westminster of parliamentary

**M. Keith:** Lord Williams a parlé des différences marquées entre le passé de nos deux Chambres. J'ajouterai que les méthodes de fonctionnement actuelles sont tout aussi différentes.

Essentiellement, la Chambre des lords est constituée de membres nommés, qui y travaillent à temps partiel. Les membres ne sont pas des politiciens professionnels, et ils ne reçoivent aucun salaire.

Cette distinction entre la Chambre des lords et la Chambre des communes est suffisante pour remettre en question toute velléité d'appliquer un code de déontologie unique aux deux Chambres telles qu'elles existent actuellement. Bien entendu, si des changements étaient apportés à la structure de la Chambre des lords, ou si la Chambre des lords devenait un autre type de corps législatif, il faudrait réfléchir sérieusement à la possibilité d'un code commun.

Il faut aussi souligner — j'insiste sur cette précision apportée par lord Williams — que notre code de déontologie n'est pas un produit de perceptions ou d'allégations d'actes répréhensibles de nos membres. On n'a jamais reproché, durant toutes ces années, aux membres de la Chambre des lords d'avoir commis quelque geste répréhensible. L'objet du code de déontologie, comme lord Williams l'a affirmé, est en partie d'anticiper toute allégation de ce genre, en partie de garantir la transparence et, dans une moindre mesure — si vous me permettez ce vocable —, de moderniser le système. Il s'agit notamment de mettre la Chambre au diapason des autres organismes publics, qu'ils soient juridiques, médicaux ou peu importe, qui ont tous un code de déontologie.

**Le sénateur Joyal:** Pouvez-vous nous expliquer pourquoi vous avez choisi la voie réglementaire, d'inscrire le code de déontologie et la procédure dans le règlement de la Chambre des lords, au lieu de la voie législative?

**M. Williams:** Cette décision est attribuable en partie, théoriquement, à la souveraineté du Parlement. Nous visions, je le répète, une structure légère. Nous souhaitions que le remède soit adapté au diagnostic. À nos yeux — je ne suis pas certain que nous y ayons réfléchi, à vrai dire —, la voie législative aurait donné un remède de cheval. Comme si nous avions pris un marteau-pilon pour ouvrir une noisette, pour les raisons évoquées par M. Keith, notamment. Si l'avenue choisie n'est pas la bonne, rien ne nous empêche de faire marche arrière. Le grand avantage de cette formule vient de ce que l'administration est confiée au bureau de M. Keith, notre registraire. S'il y a des plaintes, elles seront examinées, si elles sont fondées, par un sous-comité. La Chambre tire une grande fierté de son statut d'organisme autoréglementé. Vous n'êtes pas sans savoir que nous n'avons pas de président. Nous nous réglementons nous-mêmes, avec grand succès.

Je le répète, si nous décelons un vice sur le plan de la rigueur, nous en reparlerons cet automne. Nous n'avons jamais vraiment envisagé la voie législative.

**M. Keith:** Une autre raison, je crois, nous a poussés à ignorer la voie législative. Tout code de déontologie doit tenir compte de la position constitutionnelle. Vous connaissez sûrement la doctrine du privilège parlementaire en vigueur, à Westminster, que l'on

privilege, a doctrine known as “exclusive cognizance,” which means essentially that the House is responsible for its own internal affairs, free from interference by the executive and the judiciary. If you were to take the statutory route, there is the possibility, shall we say, that you might find yourselves being subjected to judicial review in a way that was not anticipated.

Parliamentary privilege has never been a big issue in the House of Lords. However, it has been a significant issue over the years in the House of Commons. I cannot honestly speak for them, but I am sure they do have some fears about the possibility of judicial review, were statute law to be involved in the appointment, for example, of the Parliamentary Commissioner for Standards.

**Senator Stratton:** Gentlemen, could you tell us how a complaint is brought forward? When it is, what is the process for the investigation of that complaint? If possible, and as briefly as you can, can you give us the reasons why the particular process was selected as you go through each step?

**Mr. Williams:** We have actually written that into paragraph 19 of the code, which deals with enforcement.

It is suggested that, if there is an allegation or a complaint, it should be raised with the member involved initially, although there are circumstances where you could raise it with the party leader or the chief whip.

The allegation is then taken forward privately to the subcommittee on Lord's interests. The subcommittee can decide either to investigate it further or to dismiss it. We wrote in specifically that members should have the same protections and safeguards as those applied in the courts and professional disciplinary bodies. If the subcommittee finds the allegation proved, there is a right of appeal to the full committee of privileges.

I say that is in the code. We have not actually had a complaint that was proceeded with, so we are very much in uncharted waters.

The safeguard, as I mentioned earlier, was that if you can say, “I asked the registrar for his advice and he said this was fine,” that is a complete defence. Personally, I think that complaints are likely to be relatively few.

**Mr. Keith:** May I add, please, that we have not yet had a complaint. When we were drafting the code of conduct, we were very conscious of making the procedures fair to any member of the House who might be accused of non-compliance with the code.

Some years ago, I was Clerk to the Joint Committee on Parliamentary Privilege at Westminster, which sat under Lord Nicholls. That report set out a new, modern doctrine of parliamentary privilege and how it should be applied in modern conditions. Lord Nicholls emphasized the importance of fair procedures for the accused person, so this code of conduct is very scrupulous in ensuring that the accused member has every opportunity to answer the allegations in a way that, while not as rigorous as a court, is similar.

appelle la doctrine de la «exclusive cognizance», ou compétence exclusive, qui confère à la Chambre la maîtrise absolue sur ses affaires internes, sans droit d'ingérence de la direction ni de l'appareil judiciaire. Or, la voie législative risque justement d'ouvrir le champ au contrôle judiciaire, au détriment de ce qui était prévu.

Si le privilège parlementaire n'a jamais été une question épineuse à la Chambre des lords, il en est tout autrement aux Communes. Je ne veux pas parler en leur nom, mais je suis convaincu que les membres ne sont pas très friands à l'idée de s'exposer à des contrôles judiciaires, ce qui serait possible notamment si le commissaire aux normes parlementaires était nommé en vertu d'une disposition législative.

**Le sénateur Stratton:** Messieurs, pouvez-vous nous préciser comment les plaintes sont déposées? Et une fois la plainte déposée, comment procède-t-on à l'enquête? Si vous le pouvez et le plus brièvement possible, pouvez-vous nous exposer les fondements de chaque étape du processus de traitement?

**M. Williams:** Ce processus est décrit au paragraphe 19 du code, qui porte sur l'application.

On y suggère que le membre visé soit le premier avisé d'une plainte qui le concerne ou, dans certaines circonstances, le premier saisi de la plainte peut être le chef du parti ou le whip en chef.

Le Sous-comité sur les intérêts des lords est ensuite saisi confidentiellement de la plainte. Il peut opter pour un examen ou pour le rejet des allégations. Nous avons précisé que les membres doivent jouir des mêmes protections et garanties que celles qui sont en vigueur dans les cours et les organismes disciplinaires professionnels. Si le sous-comité conclut à la véracité de l'allégation, il y aura droit d'appel à la commission plénière des privilèges.

Je précise que c'est ce qui est écrit dans le code. Comme nous n'avons jamais reçu de plainte, nous nageons plutôt en eaux inconnues.

La garantie, comme je l'ai déjà dit, vient de la possibilité de dire: «J'ai consulté le registraire et il m'a donné son accord.» C'est un motif de défense absolu. Je crois personnellement qu'il y aura probablement très peu de plaintes.

**M. Keith:** Puis-je ajouter que nous n'avons reçu aucune plainte à ce jour. Quand nous rédigeons le code de déontologie, nous avons porté une grande attention à l'équité de la procédure de traitement des accusations de non-conformité au code contre un membre de la Chambre.

Il y a de cela quelques années, j'étais greffier du Comité conjoint sur le privilège parlementaire à Westminster, présidé par lord Nicholls. Le rapport fait état d'une doctrine renouvelée et moderne du privilège parlementaire et des modalités d'application dans un contexte moderne. Lord Nicholls insiste sur l'importance d'une procédure équitable pour l'accusé, et nous avons par conséquent pris soin d'inscrire dans le code comment un membre accusé peut se défendre. Les moyens prévus, bien que moins rigoureux, ressemblent à ceux d'un tribunal.



**Mr. Williams:** We also were particularly conscious of the fact that in the House of Commons there is a feeling that complaints are raised for improper party political purposes. There is always that danger, and that is why we said originally the complaints should be made in private. There is the capability of doing enormous damage to someone with a malicious or mischievous complaint.

**Senator Stratton:** I would imagine that public pressure, meaning media pressure, would bring about a complaint; I believe it would take that kind of pressure for a complaint to be filed. It would then take the will of one or two members to actually file that complaint.

That, in itself, is something of which one must be particularly certain before proceeding.

The worry we have is if that likely were the process, there would be a high degree of reluctance on the part of a senator to bring a complaint.

**Mr. Williams:** I feel very strongly that the complaint should not be limited to members of the House of Lords. Mine is a minority voice, but it seems to me that if a member of the public or a Member of Parliament in the House of Commons has a complaint, it should not be excluded because of the reluctance of one colleague to make a complaint against another.

I am in the minority on that, but I hope to return to this in the autumn because you do need protection for individuals. If this is to be a public document for the benefit of the public, then the public ought to have an opportunity to raise a complaint. That is my opinion, and I am a minority of one at the moment.

**Senator Smith:** Gentlemen, I want to return briefly to the point that emerged at the end of Senator Joyal's questions regarding the mechanism for implementing what I think there is a consensus on in terms of a code, and that is going the route of resolution as opposed to statute.

We use the words "privilege" and "justiciable" all the time. The phrase "exclusive cognizance" is not yet in our lexicon.

**Some Hon Senators:** Oh! Oh!

**Senator Grafstein:** You have just not read deeply or long enough about the history of the Senate.

**Senator Smith:** I defer to the wisdom of my elder.

In any event, there have been a few British cases in which there were excursions into the sphere of privilege. Perhaps you can enlarge a little on whether the decision to go that route was unanimous. Tell us a little more about how you came to embrace this route as opposed to the route of statute.

**Mr. Williams:** This was, in many ways, a significant change for the House of Lords. As with all reverent bodies, most change is viewed with suspicion. I set up a leaders' working group of about half a dozen people, which I chaired, and we produced a minority

**M. Williams:** Nous étions particulièrement conscients que, à la Chambre des communes, les plaintes semblent souvent découler d'intérêts politiques partisans qui ne sont pas toujours justifiés. C'est un danger permanent, et c'est pourquoi nous voulions insister sur la confidentialité du processus de dépôt. Une plainte calomnieuse ou malveillante peut faire considérablement de tort

**Le sénateur Stratton:** J'imagine que les plaintes viennent de la pression publique, pour ne pas dire des médias. Sans cette pression, il n'y aurait jamais de plainte, à mon avis. Il faut ensuite qu'un membre ou deux soient prêts à déposer la plainte.

Il faut être bien certain de ce qui en est avant d'entamer une procédure quelconque.

L'ennui avec un tel processus est que nos sénateurs hésiteraient beaucoup à déposer une plainte.

**M. Williams:** Je suis convaincu qu'il ne faut pas réserver la capacité de porter plainte aux membres de la Chambre des lords. La plupart de mes collègues pensent le contraire, mais il me semble que si un membre du public ou un député de la Chambre des communes veut déposer une plainte, il ne devrait pas en être empêché parce que des collègues hésitent à porter plainte les uns contre les autres.

Je suis parmi les rares à penser ainsi, mais je compte bien y revenir cet automne. Il faut protéger les individus. Si nous voulons que le registre soit un instrument qui sert l'intérêt du public, il faut lui donner la possibilité de porter plainte. C'est mon opinion, mais elle est minoritaire pour l'instant.

**Le sénateur Smith:** Messieurs, j'aimerais revenir brièvement sur un point effleuré à la fin des questions du sénateur Joyal. Le sénateur a parlé d'un mécanisme d'adoption du code qui semble avoir fait l'unanimité, la voie réglementaire, qui a été préférée à la voie législative.

Les mots «privileège» et «justiciable» nous sont très familiers. Cependant, la notion de «compétence exclusive» ne fait pas encore partie de notre vocabulaire.

**Des voix:** Oh! Oh!

**Le sénateur Grafstein:** Vous n'avez pas lu assez en détail ou assez longuement sur l'historique du Sénat.

**Le sénateur Smith:** Je m'incline devant la sagesse de mon aîné.

Quoi qu'il en soit, quelques affaires jugées en Grande-Bretagne mettaient en cause la question du privilège. Pourriez-vous élargir un peu et nous indiquer si le mécanisme choisi a fait l'unanimité? Pouvez-vous nous dire brièvement comment vous avez choisi cette voie plutôt que la voie législative?

**M. Williams:** Ce code, sous maints aspects, représente un changement important pour la Chambre des lords. Et, comme toujours au sein des organismes vénéralisés, le changement est plutôt suspect. J'ai réuni un groupe de travail composé de six membres,



report. When it came to the chamber itself, the recommendations of my committee were accepted by only about three votes, so there was a good deal of caution at that time.

There are two things here. First, we thought that this was an appropriate series of remedies. Second, if there had been any suggestion that the courts would be interfering, or that it were to be justiciable, I think probably the motion would have failed.

We want to have an apt series of remedies for what we are able to define as possible problems. Certainly at the moment the corruption laws in this country will be clarified so that members of Parliament will be liable to criminal prosecution for corruption. That is, of course, off the spectrum of what we are discussing.

At the moment I think that this is a workable, manageable scheme, and we have not needed to go any further. However, it is always necessary to go cautiously to get colleagues who are used to a different regime or no regime at all to embrace progress.

**Mr. Keith:** May I say that I am not surprised that you do not have the words "exclusive cognizance" on your lips every day of the week. Not many people, even at Westminster, go about using that expression. A more modern way of saying it would be "self-regulation." You would be much more familiar with the concept of self-regulation. The basic idea is that Parliament is special, and that in order to do their job, members of Parliament need special privileges. Now, we cannot think of a better word than "privilege," even though it has connotations that tend to upset some people because they think privilege is unfair and something that people ought not to have.

Parliamentary privilege is designed simply to enable members of Parliament to do their job. Self-regulation is something with which we are very familiar in the House of Lords because, as Lord Williams said, we do not have a speaker who gives rulings. The House itself decides most of its procedures and if the House wants to change them, it can.

Self-regulation is very important in many ways. For example, unless expressly stated, statute law does not apply to Parliament. For example, licensing laws do not apply within the Palace of Westminster unless the House chooses to apply them to itself. Self-regulation is the way that the House has chosen to deal with complaints against the behaviour of members.

Now, if self-regulation is at one end of the rainbow and at the other end is legislation, or regulation by outside forces, between those two extremes you can find various positions that will suit your legislature, depending on your local circumstances. Our resting place for the moment is closer to self-regulation than, say, the House of Commons at Westminster, but the House of Commons in turn is much closer to self-regulation than the devolved assemblies that we have set up in the United Kingdom in the past four or five years.

que je présidais, et nous avons produit un rapport minoritaire. Une fois déposées devant la Chambre, les recommandations de mon comité ont été acceptées avec une majorité de trois voix, ce qui nous a obligés à faire preuve d'une certaine prudence.

Deux choses sont à souligner. Tout d'abord, nous étions convaincus de la validité des solutions proposées. Ensuite, s'il y avait eu quelque doute que ce soit relativement au risque d'ingérence des tribunaux ou à la compétence des tribunaux sur la question, je ne crois pas que la motion aurait passé.

Nous voulons proposer des solutions efficaces à des problèmes anticipés. Nous savons que notre pays entend modifier les lois sur la corruption, ce qui rendrait les parlementaires accusés de corruption passibles de poursuite au criminel. Bien entendu, ce n'est pas notre propos aujourd'hui.

Ce code m'apparaît, pour l'instant du moins, réalisable et pratique, et je crois que nous pouvons nous arrêter là. Cependant, nous devons aller avec doigté pour convaincre nos collègues habitués à un autre régime ou à pas de régime du tout des avantages du progrès.

**M. Keith:** Je ne suis pas surpris le moins du monde que vous n'ayez pas l'expression «compétence exclusive» constamment à la bouche. C'est une expression rarement utilisée, même à Westminster. En termes plus modernes, nous parlerions d'«autoréglementation». Je suis certain que vous êtes plus familiers avec ce concept. À la base, il faut se rappeler le caractère particulier d'une institution comme le Parlement, dont les membres, pour bien faire leur travail, doivent jouir de privilèges spéciaux. Nous n'avons pas encore trouvé de meilleur mot que «privilege», même si pour certains il évoque une inégalité qui ne devrait pas être, des avantages qui ne sont pas mérités.

Le privilège parlementaire est un outil qui habilite les membres du Parlement à bien faire leur travail. L'autoréglementation est un concept que nous connaissons bien à la Chambre des lords parce que, comme l'a souligné lord Williams, nous n'avons pas de président pour nous dire quoi faire. La Chambre décide elle-même de sa procédure. Si elle veut la modifier, rien ne l'en empêche.

L'autoréglementation est importante pour maintes raisons. Notamment, à moins de disposition expresse, les lois ne s'appliquent pas au Parlement. Par exemple, les lois sur la délivrance des permis ne s'appliquent pas au Palais de Westminster, sauf si la Chambre choisit elle-même de s'y soumettre. La Chambre a choisi de traiter les plaintes concernant la conduite de ses membres par un mécanisme autoréglementé.

Maintenant, si nous plaçons l'autoréglementation à une extrémité du spectre et la législation à l'autre, ou la réglementation imposée de l'extérieur, il se trouve entre les deux extrémités diverses possibilités qui pourront convenir à votre législature, selon la conjoncture. La Chambre des lords penche plus vers l'autoréglementation que la Chambre des communes à Westminster, qui est elle-même beaucoup plus proche d'un régime autoréglementé que les assemblées en régime de dévolution que le Royaume-Uni a mises sur pied au cours des quatre ou cinq dernières années.

You must decide for yourselves, taking account of your circumstances, the degree to which you are willing to sacrifice self-regulation in order to achieve the end of convincing the public that members of your house are beyond reproach in their behaviour.

**Mr. Williams:** Would you excuse me, senators? I have to go and vote, but Mr. Keith will remain as a sacrificial lamb.

**Senator Smith:** I was going to ask this question of His Lordship, but perhaps you know the answer, Mr. Keith.

I believe you said that the motion passed by three votes. Did the debate deal with whether it would be by resolution, statute or some other means?

**Mr. Keith:** The short answer is no. I will take you back into some recent history. In the mid 1990s, there were serious allegations against members of the House of Commons at Westminster in an affair called "cash for questions."

The details do not matter, but one of the results of this business was that the Prime Minister of the day set up a body called the Committee on Standards in Public Life.

The first task of the Committee on Standards in Public Life was to examine the conduct of the members of the House of Commons and recommend ways to achieve greater public confidence in that conduct.

At that time, the Committee on Standards in Public Life was intending to look at the House of Lords also, as part of Parliament. However, they did not, because the House was engaging in its own review under Lord Griffiths at the time. The Griffiths committee produced a regime that lasted from 1995 to 2002, when it was replaced by the present regime and code of conduct.

As I said earlier, we did not come up with our code of conduct in response to any allegations of wrongdoing. The debate in the group chaired by Lord Williams was not so much over whether there should be a code of conduct — everybody at that time accepted that because the Committee on Standards in Public Life had recommended that we should have a code of conduct. Indeed, the terms of reference of Lord Williams's group was to find ways to implement the recommendations of the Committee on Standards in Public Life.

Thus, the debate was not on whether there should be a code of conduct. The controversy and the vote in the House were essentially on what kind of code. How much detail did you need to have? Which particular interests should be spelt out in the code as needing to be regulated and registered? The split was between those on Lord Williams's side of the argument, who wanted a more demanding code, and others wanted a less comprehensive and less demanding code. The majority of three was in favour of a more demanding code, which is the one that we have at the moment, as opposed to one that would have been, in some ways, less of a burden on members of the House.

La décision vous appartient. Vous devrez tenir compte des circonstances qui vous sont propres et évaluer dans quelle mesure vous êtes prêts à sacrifier l'autoréglementation pour convaincre la population du comportement irréprochable des membres de votre Chambre.

**M. Williams:** Je vous prie de m'excuser, messieurs et mesdames, mais je dois aller voter. Je vous laisse M. Keith comme agneau du sacrifice.

**Le sénateur Smith:** J'allais poser cette question au lord Williams, mais vous connaissez peut-être la réponse, monsieur Keith.

Je vous ai entendu dire que la motion avait été adoptée avec une majorité de trois voix. Avez-vous discuté du mode d'adoption, par résolution, par loi ou par tout autre moyen?

**M. Keith:** La réponse courte est non. Je vais vous ramener à notre passé récent. Au milieu des années 90, des membres de la Chambre des communes à Westminster ont fait l'objet de graves allégations. L'affaire a été surnommée «payez pour des questions».

Sans entrer dans les détails, l'affaire a notamment conduit le premier ministre en poste à créer un comité sur les normes dans la vie publique.

Le premier mandat du comité consistait à étudier la conduite des membres de la Chambre des communes et de recommander des moyens pour accroître la confiance du public à cet égard.

À ce moment, le Comité sur les normes dans la vie publique avait l'intention d'en faire autant pour la Chambre des lords, une autre constituante du Parlement. Il n'a pas eu à le faire parce que la Chambre des lords avait déjà entrepris un exercice semblable sous la direction de lord Griffiths. Le Comité Griffiths a établi un régime qui est resté de 1995 à 2002, avant d'être remplacé par le régime et le code de déontologie actuels.

Comme je l'ai déjà dit, nous n'avons pas rédigé notre code de déontologie en réaction à des allégations d'actes répréhensibles. Le groupe présidé par lord Williams ne s'est pas vraiment interrogé sur la nécessité d'un code de déontologie — tous avaient reconnu cette nécessité énoncée par le Comité sur les normes dans la vie publique. Le mandat du groupe Williams était plutôt de trouver des moyens de mise en œuvre des recommandations du comité.

Il n'y a pas eu de débat sur la pertinence d'un code de déontologie. La controverse et le vote de la Chambre ont porté essentiellement sur la nature du code. Quel niveau de détail devait-il contenir? Quels intérêts le code devait-il désigner comme étant réglementés et déclarés? Les dissensions séparaient les tenants de la position de lord Williams, qui penchaient en faveur d'un code plus exigeant, et ceux qui étaient d'avis que le code devait être moins complet et moins exigeant. La première formule ayant été préférée par trois personnes de plus, c'est celle qui est en application actuellement. Autrement, nous aurions eu un code qui, sous certains aspects, aurait été moins exigeant pour les membres de la Chambre.



**Senator Smith:** Would it be fair to say that there was never any serious thought given to pursuing the statute route?

**Mr. Keith:** Yes. There was no serious thought given to pursuing the statute route for the reasons that I have indicated. Our House has a long tradition of self-regulation. Therefore, the statutory route would not have been the first thing to occur to us. Also, I was very conscious, having been Clerk to the Joint Committee on Parliamentary Privilege, of the constitutional position and the need to protect members of the House against the possibility of encroachment by the courts.

**Senator Smith:** Thank you.

**Senator Fraser:** My question is for you, Mr. Keith. I was interested in the description of your role, because it is significantly more than that of a simple recorder of fact. You give advice frequently, and your advice, if followed, provides an absolute defence.

**Mr. Keith:** Yes.

**Senator Fraser:** You play a very important role in this system. It is a rule of thumb that one of the ways that one can build public confidence in a regulatory regime of this nature is to ensure the independence of the people who are administering it. However, you are basically, as I understand it, a creature of the House of Lords. You are an employee of the House of Lords.

**Mr. Keith:** Yes.

**Senator Fraser:** Does this create an actual or perceived conflict? I am not impugning you personally. I am talking about structure. Is it a potential difficulty?

When a question is difficult, and you are giving advice to someone who may have something to say about your future employment, how do you cope with that?

**Mr. Keith:** The Committee on Standards in Public Life, when looking at the House of Lords and making its recommendations for the code of conduct, decided that it was not necessary for the House of Lords to appoint a parliamentary commissioner for standards, which is the model of the House of Commons.

We did not really look at the question of appointing a parliamentary commissioner in the House of Lords, because the Neill committee — the Committee on Standards in Public Life — had decided that we did not need a commissioner.

My position is somewhere between the position in the House of Commons at Westminster of the Registrar of Members' Interests and the Parliamentary Commissioner for Standards. I do give advice, and the code of conduct was expressly drafted by Lord Williams to give significant power to the Registrar of Lords' Interests because we wanted to encourage members to be open.

The group of which Lord Williams was chairman took the view that one way to encourage members to be open would be to say that, if they took the advice of the registrar, they had a complete defence against allegations of underhandedness, lack of openness or wrongdoing.

**Le sénateur Smith:** Est-il juste de dire que la voie législative n'a jamais été sérieusement envisagée?

**M. Keith:** Oui. Il n'y a pas eu de réflexion sérieuse à cet effet, pour les raisons que j'ai données. Notre Chambre a une longue tradition d'autoréglementation, et la voie législative n'est pas celle qui nous vient à l'esprit d'emblée. Par ailleurs, comme j'ai déjà été greffier du Comité conjoint sur le privilège parlementaire, j'avais une conscience aiguë de notre position constitutionnelle et de la nécessité de protéger les membres de la Chambre contre toute possibilité d'ingérence des tribunaux.

**Le sénateur Smith:** Merci.

**Le sénateur Fraser:** Ma question s'adresse à vous, monsieur Keith. La description de votre fonction m'intéresse beaucoup. Vous ne vous limitez pas à consigner des événements. Vous donnez des conseils et, s'ils sont suivis, ces conseils représentent un motif de défense.

**M. Keith:** Oui.

**Le sénateur Fraser:** Vous jouez un important rôle à l'intérieur du système. Un facteur essentiel pour bâtir la confiance du public à l'endroit d'un régime réglementaire est de garantir l'autonomie de ceux qui l'administrent. Toutefois, si j'ai bien compris, votre fonction a été créée par la Chambre des lords elle-même. Vous êtes son employé.

**M. Keith:** Oui.

**Le sénateur Fraser:** Ce lien donne-t-il lieu à des conflits perçus ou réels? Je ne remets pas en cause votre crédibilité personnelle. Je parle de la structure. S'agit-il d'une difficulté potentielle?

Quand vous avez devant vous une question difficile et que vous donnez des conseils à quelqu'un qui pourrait avoir une influence sur votre avenir professionnel, comment vous en sortez-vous?

**M. Keith:** Le Comité sur les normes dans la vie publique, quand il a examiné la structure de la Chambre des lords et qu'il a recommandé l'adoption d'un code de déontologie, a établi qu'il n'était pas nécessaire que la Chambre des lords nomme un commissaire aux normes parlementaires, selon le modèle de la Chambre des communes.

Nous n'avons pas vraiment examiné la question du commissaire aux normes parlementaires de la Chambre des lords parce que le Comité Neill — le Comité sur les normes dans la vie publique — avait conclu que nous n'en avions pas besoin.

Mon rôle se trouve à mi-chemin entre celui du registraire des intérêts des membres de la Chambre des communes à Westminster et celui du commissaire aux normes parlementaires. Je prodigue des conseils et, selon le souhait de lord Williams, le code de déontologie reconnaît des pouvoirs significatifs au registraire des intérêts des lords, pour favoriser l'ouverture des membres.

Aux yeux du groupe présidé par lord Williams, l'une des façons de favoriser l'ouverture des membres était de les convaincre que, s'ils mettaient à exécution les conseils du registraire, ils seraient entièrement protégés en cas d'allégations d'acte déloyal, de dissimulation ou de fraude.



Do not forget that at the time that we were doing this, I was clerk of the journals. I had nothing to do with this registrar business. Another individual was registrar. The only reason I am registrar is because he retired last July, and I found myself appointed to succeed him. Therefore, at the time that we were creating this position, I had no idea that I would fill it.

We wanted to give the registrar considerable power so that members would be open and the purpose of the code of conduct would be fulfilled. We might have given him too much of a burden, in one sense.

Lord Nolan was the previous chairman of the subcommittee on Lords' interests. His name may be familiar to you because he was the first chairman of the Committee on Standards in Public Life. He was in at the beginning of the debate on standards in the U.K. Lord Nolan thought that the registrar had, perhaps, too heavy a burden imposed by the code of conduct.

That could be debated. As we are having a review of the code in six months' time, that will be one of the many questions to be examined.

However, the placing of responsibility on the position of the registrar was deliberate for the basic purpose of persuading members that it was in their interests to comply with the code of conduct.

**Senator Fraser:** Could you tell us why the Neill committee did not think an independent commissioner was the appropriate way to go for the House of Lords?

**Mr. Keith:** Any code of conduct must be proportionate to the degree of mischief that it is aiming to regulate. The degree of mischief in the House of Lords was not great enough — indeed, there was no perceived mischief at all — to merit the appointment of an official such as a parliamentary commissioner for standards.

**Senator Fairbairn:** My question is somewhat “offside,” but nonetheless perhaps relevant to the overall subject with which we are dealing today.

Do your procedures under the registration of interests affect the lobby journalists, who would be similar to the parliamentary press gallery here in Canada? Do they have any obligations under the procedures that you have in place?

**Mr. Keith:** No. The House of Commons has more than one register of interests. There is a register of interests for members, research assistants and other people; but the House of Lords only has one register, and that is for members of the House.

**Senator Fairbairn:** Is there no obligation on those who are not members of the House?

**Mr. Keith:** No.

**Senator Fairbairn:** Then it is strictly members of the House.

**Mr. Keith:** Yes, and it is fair to say that, in so far as we can ensure it, it is strictly in pursuit of their parliamentary duties. The code of conduct is not interested in people's private affairs or

Je tiens à souligner qu'au moment de la rédaction du code, j'étais greffier aux journaux, une fonction qui n'a aucun lien avec celle de registraire. Une autre personne occupait ce poste. Je suis maintenant registraire simplement parce que l'ancien titulaire du poste a pris sa retraite en juillet dernier, et j'ai été nommé pour lui succéder. Par conséquent, au moment où le poste a été créé, je ne savais pas que j'allais l'occuper.

Nous voulions donner au registraire des pouvoirs suffisants pour favoriser l'ouverture des membres et accomplir l'objectif du code de déontologie. J'admetts que le fardeau est peut-être un peu trop lourd.

Lord Nolan est le président sortant du Sous-comité sur les intérêts des lords. Peut-être son nom vous est-il familier puisqu'il a été le premier président du Comité sur les normes dans la vie publique. Il était là aux débuts du débat sur les normes au Royaume-Uni. Lord Nolan était d'avis que la tâche imposée au registraire par le code de déontologie était sans doute un peu trop lourde.

Il faut voir. Ce sera sans doute l'une des nombreuses questions à examiner quand nous réviserons le code, dans six mois d'ici.

Cependant, la responsabilité qui incombe au registraire n'est pas fortuite: elle lui a été conférée délibérément, pour que les membres soient convaincus de leur intérêt à se conformer au code de déontologie.

**Le sénateur Fraser:** Pourriez-vous nous dire comment le Comité Neill a conclu qu'un commissaire indépendant ne convenait pas pour la Chambre des lords?

**M. Keith:** Tout code de déontologie doit tenir compte des dommages qu'il tente de redresser. À la Chambre des lords, les dommages n'étaient pas assez graves — en fait, il n'y a jamais eu de dommages perçus — pour justifier la nomination d'un fonctionnaire tel qu'un commissaire aux normes parlementaires.

**Le sénateur Fairbairn:** Ma question pourra vous sembler un peu «hors sujet», mais elle n'est pas moins pertinente dans le contexte global de notre discussion.

La procédure de déclaration des intérêts s'applique-t-elle aussi à vos journalistes parlementaires, qui jouent un peu le rôle de notre tribune de la presse canadienne? Sont-ils visés de quelque façon par la procédure en vigueur?

**M. Keith:** Non. La Chambre des communes tient plusieurs registres d'intérêts. Il y a le registre des intérêts des députés, celui des attachés de recherche, et d'autres. Cependant, la Chambre des lords tient seulement le registre de ses membres.

**Le sénateur Fairbairn:** Ceux qui ne sont pas membres de la Chambre n'ont aucune obligation?

**M. Keith:** Aucune.

**Le sénateur Fairbairn:** Alors seuls les membres de la Chambre ont des obligations?

**M. Keith:** Oui. Je crois que l'on pourrait dire, dans la mesure où on peut le garantir, que ces obligations s'appliquent exclusivement à l'exécution de leurs fonctions parlementaires.

private life. Sometimes, knowing where to draw the boundary causes a difficulty for me; but in general, the code of conduct is all about members' interests in pursuance of their parliamentary duties in public life.

**The Chairman:** I should have pointed this out before. If anyone wishes to speak in French or ask questions in French, the translation is going directly to London, too.

**Senator Beaudoin:** I am tempted.

**Senator Grafstein:** Try and see if it works.

[Translation]

**Senator Beaudoin:** It is a great pleasure to be able to speak with you.

[English]

My question is about *lex parliamenti* and the control of constitutionality of laws. We have, in our country, a strong control of constitutionality of laws because we are a federation. However, from time to time, the courts distinguish between what they call the *lex* in the system that we have inherited from you — the parliamentary system — and the statutory system that exists in the United Kingdom and in Canada.

[Translation]

Do you make a distinction between *lex parliamenti*, which dates way back in history, and the control of constitutionality of laws? If a code of conduct is included in a law, you have an *ipso facto* control of constitutionality and interpretation by courts of justice.

If, on the other hand, you include a code of conduct in your strictly parliamentary rules or rights, then I believe the courts of justice will not interpret the meaning of the code of conduct.

To me, this is fundamental. If we follow the procedure of law, judiciary control is absolute, because section 52 says "law," and "law" is any statute, and even any principle of law if it is part of *lex parliamenti*. Here, courts have distinguished between the two, *lex parliamenti* and "statute." Do you make the same distinction as the House of Lords?

[English]

**Mr. Williams:** By and large, I must say that I agree with your analysis. As you said, ours is not a federal system. Therefore, the code that we have introduced is designed not to be justiciable by the courts.

The two minor tangential points are, since we have had a devolved Parliament in Scotland and a devolved assembly in Northern Ireland and Wales, where there are differences about legislative competence, they are justiciable. There is that slight echo of your experience, but it is very limited. Second, with the

Le code de déontologie ne s'applique aucunement aux affaires ou à la vie privées des gens. J'ai parfois de la difficulté à tracer la frontière entre les deux domaines mais, en général, le code vise uniquement les intérêts liés à l'exécution des fonctions parlementaires des membres, dans le domaine public.

**La présidente:** J'ai oublié de vous dire que si vous souhaitez parler ou poser des questions en français, l'interprétation sera transmise directement à Londres.

**Le sénateur Beaudoin:** J'ai envie d'essayer.

**Le sénateur Grafstein:** Allez-y. Nous verrons si tout va bien.

[Français]

**Le sénateur Beaudoin:** C'est un grand plaisir de pouvoir vous adresser la parole.

[Traduction]

Ma question porte sur la *lex parliamenti* et sur le contrôle de la constitutionnalité des lois. Dans notre pays, ce contrôle est très fort parce que nous sommes une fédération. Il arrive cependant que les tribunaux établissent une distinction entre la *lex* dans le régime que vous nous avez laissé en legs — le régime parlementaire — et le régime législatif en vigueur au Royaume-Uni et au Canada.

[Français]

Est-ce que vous faites une distinction entre la *lex parliamenti*, qui nous vient de très loin dans l'histoire, et le contrôle de la constitutionnalité des droits? Si nous inscrivons un code de conduite dans une loi vous avez un contrôle *ipso facto* de la constitutionnalité et de l'interprétation par les cours de justice.

Si, d'un autre côté, vous inscrivez votre code de conduite dans vos règles ou vos droits purement parlementaires, à ce moment je pense que les cours de justice ne s'interpréteront pas la signification du code de conduite.

Pour moi, c'est quelque chose de fondamental. Si nous suivons la procédure des lois, le contrôle judiciaire est absolu parce que l'article 52 dit bien «law», et «law», c'est n'importe lequel statut et même n'importe quel principe de droit mêmes si cela fait partie de la *lex parliamenti*. Chez nous, les tribunaux ont distingué entre les deux, la *lex parliamenti* et le «statute». Est-ce que vous faites la même distinction à la Chambre des Lords?

[Traduction]

**M. Williams:** De façon générale, je souscris à votre analyse. Comme vous l'avez souligné, notre régime n'est pas fédéral. Par conséquent, nous avons adopté un code sur lequel les tribunaux n'ont aucun droit de regard.

Il reste deux aspects liés, de moindre importance; comme il y a eu un Parlement en régime de dévolution en Écosse et une assemblée en régime de dévolution en Irlande du Nord et au pays de Galles, quelques différences subsistent sur le plan de la compétence législative, qui pourraient relever de la compétence

Human Rights Act, we introduced a new legal remedy for the judiciary, which is to make a declaration of incompatibility. It is quite a subtle weaving of the different strands that you identified.

I forgot to remind you of what Oscar Wilde said about temptation, which is that the best thing to do with temptation is always to succumb.

[Translation]

**Senator Beaudoin:** We are different. It is also true that you have laws in England, at Westminster, which have delegated powers to Scotland, Wales and Northern Ireland. In this sense, you have a control of constitutionality of laws. My question goes a little further. If we adopt laws for the conduct of senators, members, and so on, the interpretation will always be judiciary. It will always have to be interpreted by the courts. We ask ourselves the question: we do not know if the Charter of Rights regulates *lex parliamenti*; it is a controversy here. However, we are certain that laws and statutes are subject to interpretation by courts. This is why my reaction to a code of conduct is to include it in our strictly parliamentary regulations and not in our Canadian laws.

[English]

**Mr. Williams:** I agree with that approach. It is fair to say, in neutral terms, that the Supreme Court of Canada has taken quite an activist approach to your Charter. I think historically, and almost psychologically, the courts here would prefer not to become engaged in these matters, which are essentially parliamentary. If we can make things work to the reasonable satisfaction of those who participate, and the public whom we hope to serve, I do not think there is any particular benefit in making these questions justiciable. I can say this because my old friend, Justice Binnie, is on the Supreme Court. I am a lawyer myself, but lawyers are not famed for being speedy, are they?

**Senator Beaudoin:** Yes, but you said that the courts are not quite ready to intervene in that field anyway, even if it is a statute. This may be; but in Canada, it is the reverse.

**Senator Cools:** Yes, they are ready.

**Senator Beaudoin:** They are ready. By the way, I agree with the Supreme Court. I have great admiration for that court. They would intervene, there is no doubt. Since they have made a distinction between *lex parliamenti* and ordinary laws, I would prefer that we follow the system of *lex parliamenti*. That is a Latin phrase, of course. Perhaps you do not have to tackle it in the United Kingdom; but I think, in Canada, we must solve that question right from the beginning.

**Mr. Williams:** Yes. We will go for the more moderate, underplayed approach. I think it will work to the reasonable satisfaction of everyone who has an interest.

des tribunaux. Leur système et le vôtre sont comparables, mais de façon très limitée. De plus, la Human Rights Act établit un nouveau recours judiciaire, la déclaration d'incompatibilité. C'est un amalgame très subtil des différentes avenues que vous avez évoquées.

Je vais vous rappeler ce qu'Oscar Wilde a dit sur la tentation: selon lui, la meilleure chose à faire est d'y succomber.

[Français]

**Le sénateur Beaudoin:** Nous sommes différents, il est aussi vrai que vous avez des lois en Angleterre à Westminster qui ont délégué des pouvoirs à l'Écosse, au Pays de Galle et à l'Irlande du Nord. En ce sens vous avez un contrôle de la constitutionnalité des lois. Ma question va un peu plus loin. Si l'on adopte des lois pour la conduite des sénateurs, des députés, ainsi de suite, l'interprétation sera toujours judiciaire. Cela sera toujours à être interprété par les cours. Nous nous posons la question: on ne sait pas si la Charte des droits régit la *lex parliamenti*, c'est controversé chez nous. Toutefois, nous sommes certains que les lois et les statuts sont sujets à l'interprétation des tribunaux. C'est pour cette raison que ma réaction à un code de conduite est de l'inscrire au sein de nos règlements purement parlementaires et non pas dans nos lois canadiennes.

[Traduction]

**M. Williams:** J'abonde dans le même sens. En termes neutres, je dirais que la Cour suprême du Canada a adopté une attitude plutôt activiste par rapport à votre Charte. Pour des raisons historiques, j'irais même jusqu'à dire psychologiques, nos tribunaux préfèrent rester loin de ces questions de nature essentiellement parlementaires. Si nous arrivons à trouver des modalités de fonctionnement qui satisfont les participants et le public que nous espérons servir, je ne vois aucun avantage réel à mettre les tribunaux de la partie. Je me permets d'être aussi catégorique parce que mon vieil ami, le juge Binnie, siège à la Cour suprême. Je suis moi-même avocat, mais les avocats n'ont pas la réputation d'être rapides, n'est-ce pas?

**Le sénateur Beaudoin:** Et vous avez affirmé que les tribunaux, de toute façon, ne sont pas préparés à intervenir dans ce domaine, même si le code passait par une loi. C'est peut-être le cas chez vous, mais c'est tout le contraire au Canada.

**Le sénateur Cools:** Oui, les tribunaux sont prêts.

**Le sénateur Beaudoin:** Ils sont prêts. Incidemment, je suis d'accord avec la Cour suprême, dont je suis un très grand admirateur. Les juges interviendraient, sans aucun doute. Comme la Cour a établi une distinction entre la *lex parliamenti* et les lois ordinaires, j'aimerais mieux que nous adoptions le régime de la *lex parliamenti*. C'est une expression latine, bien sûr. Peut-être cette distinction n'a-t-elle pas beaucoup d'importance au Royaume-Uni, mais je crois que nous devons régler cette question tout de suite ici.

**M. Williams:** Oui. Nous privilégions une démarche plus modérée, minimaliste, qui ralliera tous les intéressés dans une mesure raisonnable.



**Mr. Keith:** May I add that to some extent in the United Kingdom we have solved that dilemma you mentioned, because we have on the statute book here an act that dates from 1688. It may be familiar to some of you. It is article 9 of the Bill of Rights.

Article 9 of the Bill of Rights is part of the law and custom that underpins Parliament. It has been partly at least because of article 9 that Parliament is sovereign — a sovereign body, a sovereign legislature. Because of that, Parliament has these special privileges that I mentioned earlier.

A sovereign body will not be minded, initially anyway, to encroach on its own independence, its own exclusive jurisdiction over its internal affairs, by handing over to the courts the question of whether the code of conduct is fair or just or onerous or whatever. As Lord Williams said, we have gone down that road partly because self-regulation is second nature to us and partly because the courts have not, with one small exception, shown much interest in encroaching on Parliament's own jurisdiction. The system works in the U.K. because on the whole, the three branches, the executive, the legislature and judiciary, try to keep out of each other's way.

**Senator Beaudoin:** I must say that I like your Bill of Rights of 1688.

**Senator Rompkey:** Lord Williams, I wanted to put before you the proposal that we have in front of us and ask you to comment on it. The proposal is that there be a commissioner, established by statute. We have had some discussions, and I think there is a consensus around this table that there should be more than one commissioner, and that there certainly should be a commissioner for the Senate.

I do not think that any of us ever thought the code would be established by statute. It was always considered that that would be a creature of the Senate.

I wanted you to be clear on the proposal that we have in front of us and ask you to comment on it. I think I know what your answer will be, in view of what you have said previously, but my job is to ask the questions.

**Mr. Williams:** To be perfectly frank, we did not give any consideration to having a commissioner. Plainly, however, if a commissioner is set up as a creature of statute, or commissioners, then the commissioner's decisions will be susceptible to judicial review, even if only on the basis of their rationality.

The time might come, as Mr. Keith said, if the House of Lords here is reformed — the necessary implication there being not in your lifetime or mine, I am afraid — if it were to be wholly elected and there were serious criticism or complaint, we might have to consider a commissioner. The system has been running for a year, and there has been no complaint.

**M. Keith:** Puis-je ajouter que, dans une certaine mesure, nous avons résolu ce dilemme au Royaume-Uni, au sujet d'une disposition inscrite au code depuis 1688. Certains d'entre vous savent peut-être à quoi je fais allusion. Je parle de l'article 9 de notre Bill of Rights.

L'article 9 du Bill of Rights fait partie des lois et coutumes fondatrices de notre Parlement. La souveraineté du Parlement est attribuable en partie à l'article 9 — c'est un organisme souverain, une législature souveraine. C'est ce qui explique les privilèges spéciaux du Parlement, dont j'ai déjà parlé.

Un organisme souverain n'est pas enclin, du moins d'emblée, à faire quoi que ce soit qui risque d'empiéter sur son autonomie, sur sa compétence exclusive concernant ses affaires internes, ce qui serait le cas s'il demandait aux tribunaux de trancher sur l'équité, la justesse, la rigueur ou sur quelque caractéristique de son code de déontologie. Comme lord Williams l'a souligné, nous avons choisi cette avenue en partie parce que l'autoréglementation est notre seconde nature, mais aussi parce que les tribunaux se sont montrés très peu intéressés, à une modeste exception près, à empiéter sur la compétence du Parlement sur ses propres affaires. C'est un système fonctionnel au Royaume-Uni parce que, en général, les trois secteurs, soit la direction, la législature et le judiciaire, s'efforcent de ne pas entraver le travail des autres.

**Le sénateur Beaudoin:** Je dois avouer que j'aime beaucoup votre Bill of Rights de 1688.

**Le sénateur Rompkey:** Lord Williams, j'aimerais que vous commentiez la proposition que nous avons formulée. La proposition vise l'établissement de la fonction de commissaire par voie législative. Nous en avons discuté, et je crois que tous les membres du comité souhaiteraient qu'il y ait plus d'un commissaire, dont un pour le Sénat.

Personne ici, je crois, n'a jamais envisagé que le code soit inscrit dans une loi. Nous penchons tous en faveur d'un code qui soit la création du Sénat.

J'aimerais que vous compreniez bien notre proposition et que vous la commentiez. Je crois pouvoir anticiper votre réponse, si je me fie à ce que vous avez dit plus tôt, mais c'est mon travail de poser des questions.

**M. Williams:** Très honnêtement, nous n'avons jamais pensé à nommer un commissaire. Cependant, il m'apparaît très clair que si le commissaire ou les commissaires sont nommés en vertu d'une loi, alors leurs décisions seront assujetties à un contrôle judiciaire, ne serait-ce que pour en apprécier la rationalité.

S'il arrivait un jour, pour paraphraser M. Keith, que la Chambre des lords subisse une réforme — ce ne sera certainement pas de notre vivant — et que tous ses membres soient élus, il faudrait peut-être envisager la création d'une fonction de commissaire pour régler d'éventuelles critiques ou plaintes sérieuses à l'endroit des lords. Le système actuel est en place depuis une année, et il n'y a pas eu de plaintes jusqu'à maintenant.

The danger of having a commissioner is that one has disputes about the commissioner's decisions, which tends to obfuscate and obliterate what the chamber of Parliament wants, namely, a resolution of the dispute or complaint in fairness, as Mr. Keith said earlier, to the member and to the complainant. If you have the opportunity for judicial review and appeal, then the whole nature of the complaint system, which is meant to be fair and reasonably expeditious, changes utterly. It may change for the better, and it may have benefits, but I am not so sure.

I am sorry again, senator. The bell is calling me. That is not because your question was utterly difficult, although it was.

**Senator Hubley:** My question is on the work undertaken by the registrar in recording all relevant interests of spouses, family members and friends. Could you indicate to us which area is creating the biggest workload for the registrar at this time? Also, have you had to acquire additional staff? If so, did you experience any criticism from either the members or the public of any increase in cost?

**Mr. Keith:** There is no significant increase in cost because being registrar is just an extra task on top of the job that I have at the moment, judicial clerk.

Perhaps it might help if I explained that the post of registrar only dates from 1995. In 1995, Lord Griffiths, whom I mentioned earlier, recommended that there should be a sort of register of members' interests. It was an optional register. It was not comprehensive, and it certainly did not adapt to a code of conduct as we would envisage it today. In 1995 the job of registrar was given to the person who happened to be judicial clerk at the time.

I do not want to give you a lecture on the U.K. Constitution, but you probably do realize that the House of Lords has a judicial function as the supreme court of the United Kingdom. This function is exercised, obviously, by professional judges, and not by parliamentarians or the other members of the House. Nevertheless, the House has that judicial function, and I am the judicial clerk because I am the clerk in the House of Lords who happens to be doing the judicial work at the moment. However, the Law Lords, or the judges in the House of Lords, are slightly above the routine work of the House. They do take part and are entitled to take part in it, but they do so cautiously. That means that the judicial clerk has a slightly different relationship to the House than, say, the clerk of the journals or the clerk of legislation.

I suspect that in 1995 it was thought a good idea to give the job of registrar to the judicial clerk because he shared this aura of the Law Lords and the judges, helping to distance him, to some extent, from the politicians. To that extent, he might be less open to influence or less worried about his career prospects than someone who was very much, say, a table officer or someone who was meeting the political members of the House on a day-to-day basis.

Le risque, avec la fonction de commissaire, est que ses décisions soient contestées, ce qui tendrait à dévier ou à occulter l'objectif de la Chambre du Parlement, qui est précisément de régler les litiges ou les plaintes en toute équité, comme M. Keith l'a souligné, pour le membre et le plaignant. Si on ouvre la voie aux contrôles judiciaires et aux appels, toute la nature du processus de plainte, que l'on veut juste et raisonnablement expéditif, s'en trouve bouleversée. Ce pourrait être pour le mieux, peut-être y aurait-il des avantages, mais je n'en suis pas certain.

Je dois vous demander de m'excuser de nouveau, sénateur. La cloche m'appelle encore. Je vous jure que ce n'est pas que votre question était trop difficile, même si c'est le cas.

**Le sénateur Hubley:** J'aimerais que vous nous parliez de la partie du travail du registraire qui consiste à déclarer tous les intérêts pertinents des conjoints, des parents, des amis. Pouvez-vous nous indiquer quel domaine exige le plus de travail du registraire pour l'instant? Avez-vous été obligés d'engager du personnel supplémentaire? Si oui, avez-vous reçu des critiques des membres ou du public concernant l'augmentation des coûts?

**M. Keith:** Les coûts n'ont pas beaucoup augmenté parce que la fonction de registraire s'ajoute à mon poste actuel de greffier judiciaire.

Je dois préciser, pour votre édification, que le poste de registraire existe depuis 1995 seulement. Lord Griffiths, dont j'ai déjà parlé, avait recommandé la création d'une espèce de registre des intérêts des membres, optionnel. Ce registre n'était pas complet et il n'était certes pas adapté à l'existence d'un code de déontologie tel que celui que nous connaissons aujourd'hui. En 1995, la fonction de registraire a été confiée au titulaire du poste de greffier judiciaire.

Je ne vous donnerai pas de cours sur la Constitution du Royaume-Uni, mais vous savez probablement que la Chambre des lords exerce une fonction judiciaire, qui en fait la cour suprême du Royaume-Uni. De toute évidence, ces tâches incombent à des juges professionnels, non pas à des parlementaires ou à d'autres membres de la Chambre. Qu'il en soit, la Chambre exerce cette fonction judiciaire et je suis greffier judiciaire parce que je suis greffier de la Chambre des lords, qui pour l'instant exerce des fonctions judiciaires. Cependant, les lords juristes, ou les juges de la Chambre des lords, exercent des fonctions un peu plus élevées que les autres tâches courantes de la Chambre. Ils participent, parce qu'ils y ont droit, mais avec beaucoup de prudence. Cela signifie que le greffier judiciaire entretient une relation un peu différente avec la Chambre que, disons, le greffier aux journaux ou le commis aux lois.

J'imagine qu'en 1995, l'idée de confier le travail de registraire au greffier judiciaire était pleine de sens parce qu'il partageait l'aura des lords juristes et des juges, ce qui mettait une certaine distance entre lui et les politiciens. Pour cette raison, il est moins vulnérable à l'influence ou moins inquiet de son avenir professionnel que les greffiers au bureau ou que quiconque est en relation quotidienne avec les membres politiques de la Chambre.



We have not taken on any more staff. There is me, and there is my secretary. We do that work in addition to our judicial functions. The balance of work at the moment is probably 60 per cent to 70 per cent judicial work, and perhaps 30 per cent registrar work. It was not envisaged to be such a large proportion when it was set up. People thought the registration work might be 20 per cent of the workload. It has turned out to be much more.

You asked what kinds of questions take up my time. It is actually across the board. Members are very keen to be open and not break the rules. They come to me as much as anything for reassurance that what they had done is proper, in order and will not open them to criticism. Of course, once they accept my advice, they have a complete alibi against any allegations of non-compliance.

The registration of wives' interests, family members' interests and friends' interests does not take up a lot of my time. Funnily enough, it was one of the most controversial aspects of the debate and the vote that we talked about earlier. However, in practice, it is not a big issue.

The difficulties are more in the relationship between conduct in Parliament and the members' financial interests. Let me give you one example. A couple of weeks ago we had a debate on the crisis in the pensions industry. A member of the House who is the chairman of a pensions company walked in wanting to know whether he could initiate a debate about the industry in which his company was a leading member.

In both Houses at Westminster we have a rule that distinguishes between initiating a proceeding and taking part in a proceeding. You are allowed to do some things as a participant but not as an initiator. For example, you cannot move a motion, but you could speak to the motion moved by someone else. That is the practical impact of the code on a member's behaviour in the House and the kind of question that takes a lot of my time.

**The Chairman:** Mr. Keith, I wish to follow through on that.

I would like you to clarify the reasoning behind friends, relatives and family's interests also being listed on this register. Is it actually used very much? Does this go into the public register? Does this go onto your Web site?

Concerning your advice to the lords, in order for it to be a complete exoneration for something that they may or may not take part in, does it have to be written?

**Mr. Keith:** No, the advice does not have to be written, but to develop the body of case law and to be consistent, just in case I forget what I said four or five weeks ago, as soon as I have had an interview with a member I write the whole thing down so that my files contain a record of every conversation I have had with everyone about anything to do with the code of conduct.

Perhaps I could make a slight detour here to say this: A couple of weeks ago things were getting to the stage that I could not safely walk down the corridor in the House without someone

Nous n'avons pas engagé d'autre personnel. Nous sommes deux: moi et la secrétaire. Nous faisons ce travail en plus de nos fonctions judiciaires. Actuellement, la répartition de notre travail est 60 ou 70 p. 100 de tâches judiciaires et 30 p. 100 de tâches de registraire. C'est beaucoup plus que prévu. Au départ, on avait estimé que les fonctions de registraire occuperaient tout au plus 20 p. 100 de la tâche. C'était un peu en deçà de la réalité.

Vous m'avez demandé de parler de ce qui occupe mon temps. C'est très général. Les membres veulent tout faire pour se montrer ouverts et respectueux des règles. Ils peuvent venir me voir aussi bien pour que je les rassure sur la conformité de leurs actes, que je leur dise qu'ils sont en règle et à l'abri des critiques. Bien entendu, une fois qu'ils ont accepté mon conseil, ils sont blindés contre toute allégation d'infraction.

La déclaration des intérêts des conjoints, des membres de la famille et des amis ne me demande pas beaucoup de travail. C'est intéressant parce que c'est l'un des aspects parmi les plus controversés lors des débats et du vote dont je vous ai parlés. En pratique, cette question prend peu de place.

Les difficultés viennent surtout du lien entre la conduite exigée au Parlement et les intérêts financiers des membres. Je vais vous donner un exemple. Voilà quelques semaines, nous avons eu des discussions au sujet de la crise dans l'industrie des régimes de retraite. Un membre de la Chambre, qui est aussi président d'une compagnie de régimes de retraite, voulait savoir s'il pouvait initier un débat sur l'industrie dont sa compagnie est un chef de file.

Dans les deux Chambres de Westminster, une règle établit une distinction entre l'initiation d'une procédure et la participation à une procédure. Les membres ont des droits différents selon qu'ils participent ou qu'ils initient une procédure. Par exemple, s'ils ne peuvent pas présenter une motion, ils peuvent quand même parler en faveur d'une motion présentée par un autre. C'est un exemple de l'incidence pratique du code sur le comportement d'un membre à la Chambre. C'est aussi le genre de questions qui me demandent énormément de temps.

**La présidente:** Monsieur Keith, j'aimerais poursuivre sur ce thème.

J'aimerais que vous m'expliquiez comment vous en êtes arrivés à exiger la déclaration des intérêts des amis, des parents et de la famille dans le registre. Est-ce que c'est très fréquent? Ces intérêts sont-ils déclarés dans le registre public? Sont-ils affichés sur votre site Web?

Quand vous donnez des conseils, faut-il qu'ils soient écrits pour que les lords puissent s'en servir comme exonération d'un geste, qu'ils l'aient commis ou non?

**M. Keith:** Non, ce n'est pas nécessaire. Cependant, pour étayer la jurisprudence et assurer l'uniformité, au cas où j'oublierais ce que j'ai dit quatre ou cinq semaines auparavant, j'écris tout ce qui a été dit dès la fin de mes entretiens avec les membres. J'ai donc dans mes dossiers un registre de toutes les conversations que j'ai eues, peu importe sur quoi, au sujet du code de déontologie.

Je vais faire un petit aparté, si vous me le permettez. Il y a de cela quelques semaines, les choses en étaient au point où je ne pouvais déambuler dans le corridor de la Chambre sans me faire



coming up to me and wanting to have a brief word, a quick conversation about some aspect of his interests or the code of conduct. I was finding that quite burdensome because I did not have a notepad to record what we had said to each other. However, I do have a record of every conversation I have had with a member of the House in order to build up case law and consistency.

The category "wife, spouse, friend" was not invented by us. When I say "by us," that is shorthand for Lord Williams and me. That phrase was already in the previous code of conduct, and all we did was borrow from that. I have no idea what the thinking was behind it in 1995, except perhaps to say that it would be significant, particularly in the old House of Lords, the House of Lords that existed up to 1999, where the majority of members were the great hereditary landowners and it would not have been impossible for a member's wife to own half of Scotland or a substantial portion of Wales or Yorkshire or something.

**The Chairman:** Mr. Keith, before we go to a second round, I should, perhaps, point out to you that there are eight women sitting around this table in Canada entirely due to a decision of the House of Lords, the Law Lords in England. We were declared to be persons so that we would be eligible to sit in the Senate of Canada. We are well aware of that.

**Senator Grafstein:** Article 9 of 1688, to which Lord Williams referred, is part of the Constitution of Canada, under section 18 of the Constitution Act. Just as a reminder, section 18 in effect says that we in the Senate have the same privileges as the House of Commons in 1867. Therefore, by direct reference, article 9 applies to Canada.

When you talk about exclusive cognizance, I should like to point out that that is a principle embedded in our written Constitution, as it is in your unwritten Constitution.

Having said that, I should like to turn to a subtle distinction that has been made between relevant interests that must be registered and those, such as spouses' financial interests and landholdings, which may be registered. The key word appears to be "relevant."

Could you give us some assistance as to what is deemed to be relevant? There is a "must" and a "may" between articles 12 and 13. Again, it is clear that you have been subtle and sophisticated in differentiating between various interests. What are the tests for "may" and "must" under the definition of "relevant"? In other words, financial interests are always relevant and a mandatory requirement for registration; under paragraph 13 it says, "the list is not exhaustive," and then you set out interests that "may" be registered.

Could you give us some examples, for instance, of landholdings that may not be relevant to be registered?

happer par qui voulait me dire un petit mot, qui voulait avoir un petit entretien au sujet ses intérêts ou du code de déontologie. C'était plutôt ennuyeux parce que je n'avais jamais de carnet pour consigner ce que nous nous étions dit. Par contre, j'ai dans mes dossiers un compte rendu de toutes mes conversations avec les membres de la Chambre, parce que je veux augmenter la jurisprudence et être uniforme.

Nous n'avons pas inventé la catégorie «épouse, époux, ami». Quand je dis «nous», c'est un raccourci pour lord Williams et moi-même. C'était déjà dans le code de déontologie précédent, auquel nous avons tout simplement fait un emprunt. Je ne sais pas quel raisonnement a conduit à la création de cette catégorie en 1995. Je me contenterai d'affirmer que c'était probablement très fondé, surtout compte tenu de la structure de l'ancienne Chambre des lords, jusqu'à 1999. La majorité des membres étaient de grands propriétaires fonciers héréditaires, de sorte qu'il n'était pas impossible que la femme d'un tel possède la moitié de l'Écosse ou une grande partie du pays de Galles ou du Yorkshire.

**La présidente:** Monsieur Keith, avant de passer à la deuxième série de questions, j'aimerais vous rappeler que huit femmes siègent à ce comité canadien, et que c'est dû entièrement à une décision de la Chambre des lords, des lords juristes de l'Angleterre. Nous avons été reconnues comme personnes et, de ce fait, admissibles au Sénat du Canada. Nous en sommes très conscientes.

**Le sénateur Grafstein:** L'article 9 de 1688, auquel lord Williams a fait allusion, fait partie de la Constitution canadienne — il est inscrit à l'article 18 de la Loi constitutionnelle. À simple titre de rappel, l'article 18 stipule que le Sénat jouit des mêmes privilèges que la Chambre des communes en 1867. Par conséquent, par référence directe, l'article 9 s'applique au Canada.

J'aimerais souligner que le principe de la compétence exclusive est enchâssé dans notre Constitution écrite, tout comme il l'est dans votre Constitution implicite.

Cela étant dit, j'aimerais revenir sur une distinction subtile concernant les «relevant interests that must be registered», soit les intérêts pertinents qui doivent être déclarés et ceux, notamment les intérêts financiers et les titres fonciers des conjoints, qui peuvent ou non être déclarés. Ici, le mot clé semble être «pertinents».

Pourriez-vous nous éclairer sur ce qui est réputé pertinent? Les articles 12 et 13 se distinguent par la présence des mots «must» et «may». Certains intérêts doivent être déclarés, d'autres peuvent être déclarés ou non. Il m'apparaît évident que la discrimination entre les types d'intérêts est subtile et extrêmement délicate. Quels sont les critères appliqués pour déterminer ce qui «doit» et ce qui «peut» être déclaré, suivant la définition donnée à «pertinent»? Autrement dit, les intérêts financiers sont toujours pertinents et doivent être déclarés. Au paragraphe 13, il est stipulé que la liste n'est pas complète, et vous énoncez les intérêts qui «peuvent» être déclarés.

Pouvez-vous nous donner des exemples, de titres fonciers ou autres, qu'il n'est pas pertinent de déclarer?

**Mr. Williams:** I have a small landholding of scrubby land in West Wales, which I had forgotten about until Mr. Keith sent me the questionnaire. It was 10 acres of scrubby land that will never really be determinative. I registered it because it might be relevant.

My wife is a barrister. She is legal director of a diamond-trading corporation. It is very unlikely that it would be relevant in the sense that I would be affected by it, but I thought it wiser to put it in.

Part of it is proportionality. In other words, if you have one per cent of a small family company with an annual turnover of Can. \$100,000, it is rather different from having one per cent of the issued share capital of BP, for instance. It is proportionality, essentially. It might well be relevant, and what we have urged people to do, and what they are doing, is if it tips over into more likely to be relevant than not they should register because that is easier.

However, we did not want to make it too draconian. We did not want to hound people in an obsessively puritanical way. We left that to our brothers and sisters in New England.

**Senator Grafstein:** There was a huge controversy in Canada recently when the advice of an officer to a cabinet minister was publicly disclosed by whatever means. We do not really know how it was disclosed, but it has caused a huge debate in the country.

I take it that when members seek the advice of Mr. Keith, that that is based on a solicitor and client relationship, and although he keeps a record, it is not disclosed unless it is necessary for a defence or an alibi. Am I correct in that assumption?

**Mr. Williams:** It is generally correct in principle, I think. If I told Mr. Keith about X and Y, and his office said that I did not have to disclose that, I actually might disclose it of my own volition, even though no complaints had been made. I might prefer to do that. In a debate, I might like to say, "I have this interest. The registrar has advised me that I do not have to mention it, nevertheless, I want to mention it." That is the way I understand it to be working, but Mr. Keith sees it from the inside.

**Mr. Keith:** There is a difficulty with the way the register has been working up to now and it is certainly something we will look at when we come to review it. It is this: Members are keen to be open, to be seen to be open and to be seen to be complying with the code of conduct. It does happen that sometimes I say to them, "There is no need to register this interest," but they would feel happier if they did. Sometimes I let them do it.

The subcommittee has said that it is concerned about registration "creep." In other words, the register will be inflated with lots of interests that, on a strict interpretation of the code, do not need to be in there. The argument is that if the register contains that kind of material, eventually you will not be able to see the wood for the trees. Therefore, to some extent, the basic purpose of the register will be thwarted.

**M. Williams:** Je suis propriétaire d'un petit terrain broussaillieux dans l'ouest du pays de Galles. J'avais oublié son existence jusqu'à ce que M. Keith m'envoie le questionnaire. Il s'agit de 10 acres de broussailles sans grande valeur. J'ai quand même inscrit ce terrain parce qu'il peut être pertinent.

Ma femme est avocate. Elle dirige le service juridique d'une compagnie qui fait le commerce des diamants. Il est très peu probable que ce soit pertinent, que cet emploi ait quelque incidence sur mon travail, mais j'ai préféré le déclarer.

C'est souvent une question de proportion. Si vous détenez 1 p. 100 des actions d'une petite entreprise familiale qui fait un profit de 100 000 dollars canadiens par année, c'est une toute autre histoire que si vous détenez 1 p. 100 du capital émis de BP. Tout est question de proportion. Un intérêt peut s'avérer pertinent, et nous avons exhorté les membres, qui ont suivi nos conseils, à déclarer les intérêts qui leur apparaissent plus pertinents que non pertinents, parce que c'est plus facile.

Nous voulions cependant éviter de rendre le système inutilement rigide. Nous ne voulions pas de chasses aux sorcières, d'excès de puritanisme. Nous laissons ces méthodes à nos frères et sœurs de la Nouvelle-Angleterre.

**Le sénateur Grafstein:** Nous avons connu dernièrement une énorme controverse après la divulgation publique d'un conseil donné par un fonctionnaire à un ministre du Cabinet. Nous ne savons pas trop comment l'affaire a été ébruitée, mais elle a provoqué un tollé au pays.

Si je comprends bien, quand les membres demandent conseil à M. Keith, ils le font sous le sceau de la relation d'avocat à client et, bien qu'il tienne un registre, le registraire divulgue le conseil donné seulement s'il peut servir de motif de défense ou d'alibi. Cette hypothèse est-elle juste?

**M. Williams:** Le principe général est juste, je crois. Si je parle de telle ou telle chose à M. Keith, et que son bureau m'informe que je ne dois pas faire de déclaration, je peux décider de le déclarer de mon propre chef, même si aucune plainte n'a été déposée. C'est mon privilège. Lors d'un débat, je peux choisir de dire: «Je possède tel intérêt. Le registraire m'a informé que je n'étais pas tenu de le déclarer, mais j'ai décidé de le faire.» C'est ce que j'en comprends, mais M. Keith a une vision de l'intérieur.

**M. Keith:** L'application pratique du registre pose certains problèmes. Nous allons certainement nous pencher là-dessus lors de l'examen. Les membres tiennent absolument à se montrer ouverts, ils veulent que le public perçoive qu'ils sont ouverts et qu'ils se conforment au code de déontologie. Parfois, malgré mes conseils, ils tiennent à déclarer un intérêt qu'ils ne sont pas tenus de déclarer. Il arrive que je les laisse faire.

Le sous-comité s'est dit préoccupé de cette aura de «terreur» autour du registre. Le registre risque en effet d'être encombré par toutes sortes d'intérêts qui, selon une interprétation stricte du code, ne devraient pas y figurer. Or, si le registre est truffé d'inscriptions inutiles, il arrivera tôt ou tard que les arbres nous cachent la forêt. Une telle situation irait à l'encontre de l'objet fondamental du registre.



That is a problem at the moment because members, as I say, are keen to put things down; and I must say that I do not have a rule of thumb. However, if in doubt, sometimes it is better to say, "Okay, register it." There is a danger in taking that approach, however.

I know the danger is there because the Committee on Standards in Public Life produced, only a couple of months ago, another report about the House of Commons. One of the criticisms in that report about the way the Commons is doing things is just that, that there is the impression that the commissioner is tending to play it safe and is advising members to put into the register more things than, strictly speaking, they need to. A member of the government made that criticism on the record in the committee's report published a few months ago.

**Senator Grafstein:** You did not quite answer my question, and perhaps I did not put it clearly.

When members seek your advice, they can choose to disclose that, as the client can disclose solicitor-client privilege. However, is that information given to you on a solicitor-client basis, or can you be compelled to disclose it if there is a dispute?

**Mr. Keith:** No. I do not disclose the information given to me as registrar to anyone. It is locked away in my files, as I say, to help establish the case law, and for the sake of consistency. I have never been asked, and I would never, even if I were to be asked, disclose any information on which a member of the House had come to seek my advice.

**Senator Grafstein:** I take it the member's privacy is protected in the form of a solicitor-client relationship, subject to the client waiving that privilege?

**Mr. Keith:** Yes.

**The Chairman:** Except for what is in the public register and on the Internet.

**Mr. Keith:** What is on the register and on the Internet is what the member wishes to disclose, and which I think he ought to disclose in order to comply with the code of conduct.

**Senator Stratton:** I would like to return to the issue of the commissioner, the process that you use in the House of Lords and compare it to ours. We are looking at a statutory/non-statutory commissioner, followed by an investigation to be brought by the commissioner to a committee of the Senate, that being the Rules Committee, where a decision would be made. I am concerned about the potential for political interference. If you have a statutory commissioner, that is, one appointed by the government of the day, it is fine when you have a majority in the Senate of the same political stripe.

C'est un problème actuellement parce que les membres tiennent beaucoup à mettre les choses au clair. J'ajoute que je ne me suis pas donné de règle de base. Cependant, en cas de doute, je préfère parfois conseiller la déclaration. C'est une approche qui n'est pas sans risque.

Je sais qu'il y a un risque parce que le Comité sur les normes dans la vie publique a publié, il y a deux ou trois mois, un autre rapport sur la Chambre des communes. Le rapport met en cause le mode de fonctionnement des Communes; il reproche notamment une trop grande prudence au commissaire, qui conseille aux membres de déclarer beaucoup plus d'intérêts que ce qui est prévu dans le code. Cette critique d'un membre du gouvernement au sujet du registre figure dans le rapport du comité, publié récemment.

**Le sénateur Grafstein:** Vous n'avez pas tout à fait répondu à ma question. Peut-être n'ai-je pas été clair.

Quand les membres vous demandent conseil, ils peuvent choisir de divulguer ce que vous avez dit, tout comme le client peut divulguer ce qui a été dit en privé à son avocat. Mais l'information vous est-elle confiée sous le sceau du secret professionnel, ou pouvez-vous être tenu de la divulguer en cas de litige?

**M. Keith:** Non. Je ne divulgue à personne les renseignements qui me sont confiés en ma qualité de registraire. Je scelle ces renseignements versés dans mes dossiers, comme je l'ai dit, pour étoffer la jurisprudence et par souci d'uniformité. On n'a m'a jamais demandé de divulguer un renseignement sur lequel un membre de la Chambre est venu me demander conseil, et jamais je ne consentirais à divulguer un tel renseignement.

**Le sénateur Grafstein:** J'en déduis que la vie privée des membres est protégée par un mécanisme assimilable au secret professionnel, et qu'il appartient au client de lever ou non le sceau de la confidentialité?

**M. Keith:** Oui.

**La présidente:** Sauf pour ce qui est inscrit dans le registre public et dans Internet.

**M. Keith:** L'information qui figure dans le registre et dans Internet est celle que le membre choisit de divulguer, et qu'il est tenu de divulguer à mon sens pour se conformer au code de déontologie.

**Le sénateur Stratton:** J'aimerais revenir sur le thème du commissaire, sur le processus en usage à la Chambre des lords pour le comparer au nôtre. Nous examinons actuellement la possibilité de créer une fonction de commissaire, qui serait nommé ou non en vertu d'une loi et chargé d'enquêter et de faire rapport à un comité du Sénat, le Comité du Règlement, qui prendrait une décision. Je suis préoccupé par les risques d'ingérence politique. Si le commissaire est nommé en vertu d'une loi, donc par le gouvernement au pouvoir, tout ira bien si une majorité des sénateurs sont de la même allégeance.



Where you would run into a problem is if there were a change in government and the commissioner were appointed by a Prime Minister of a different political stripe. That would create the potential for political conflict at a high level. The potential for mischief is there.

There is another problem that needs to be discussed. Currently, there are 10 government members and 5 opposition members on our Rules Committee, and again, the potential for mischief is there. I am not suggesting for a moment that it is likely to occur, but the potential is there.

Would you care to comment on either of those points? I would much appreciate it if you would.

**Mr. Williams:** I think those are real problems, senator. I think you could look at it in one of two ways — and this is only my personal response. The first would be to make these appointments not prime ministerial but through a public appointments committee or commission in the same way that one may have, perhaps, a judicial appointments commission. Therefore, there is no prime ministerial input at all. I am saying that without consulting your Prime Minister.

The second practical proposal that I put forward appeals to me in the context of the Commons, where we have an overwhelming Labour government majority at the moment. One way of doing it, if you have a 10/5 split, or whatever, is to ensure that the chair of the committee is always from the minority group. Times change and the pendulum swings. If the minority group behaves oppressively, then one day they may be the majority group.

That is a practical way of dealing with it. It does not commend itself to an overly powerful executive — I am not specifying any country that I have in mind — but it is one way of managing it.

**The Chairman:** Another way would be to have an internal all-party recommendation in each House.

**Mr. Williams:** Yes. However, taking into account the senator's earlier point concerning the large government majority, I am not sure that an all-party approach would therefore be successful.

I think we ought to be able to achieve these quite subtle solutions, bearing in mind that the real purpose of this is to serve the public and not short-term party advantage. I do not think it benefits any political party if the public believes that they have fiddled with the rules.

**The Chairman:** You are right.

**Senator Joyal:** I have two questions. One is on a follow-up to the answers given by Mr. Keith concerning the protection of the information about every Lord in your files. I understand that in the rules you have adopted, there is no such protection. In other words, there is no section or clause in the rules that clearly establishes that the information is out of reach, for instance, of a privacy commissioner, or in the context of any legal proceedings or other initiative that might be taken. Therefore, if the registrar is

Cependant, qu'advient-il s'il y a un changement de gouvernement et que le commissaire est nommé par un premier ministre d'une autre allégeance que la majorité? Le potentiel de conflits politiques serait alors extrême. C'est un risque réel.

J'aimerais aussi que l'on discute d'une autre difficulté potentielle. Actuellement, le Comité du Règlement compte dix membres du parti au pouvoir et de cinq membres de l'opposition. C'est une autre source de conflits possibles. Je ne dis pas que des conflits vont éclater, mais il y a un potentiel.

Pourriez-vous nous donner votre avis sur ces points? J'en serais ravi.

**M. Williams:** Ces problèmes sont réels, sénateur. Il y a deux façons d'envisager la question, à mon humble avis. La première serait de confier la nomination non pas au premier ministre, mais à un comité ou à une commission des nominations, qui pourrait s'apparenter à une commission de nomination de la magistrature. Ainsi, le premier ministre n'a rien à voir avec les nominations. Bien entendu, mon opinion n'engage en rien le premier ministre.

La deuxième solution pratique à laquelle je pense me semble la mieux adaptée à la situation actuelle de notre Chambre des Communes, composée d'une écrasante majorité travailliste. Si la répartition est de dix contre cinq, ou peu importe, on pourrait nommer un président du comité qui représente la minorité. Les temps changent et le pendule n'arrête jamais son mouvement. Si le groupe minoritaire emploie des méthodes oppressives, un jour il pourrait très bien se retrouver majoritaire.

C'est une solution pratique au problème. Elle ne serait pas idéale dans un pays où les décideurs jouissent d'un pouvoir démesuré — je ne parle pas d'un pays en particulier —, mais c'est une piste possible.

**La présidente:** On pourrait aussi procéder par recommandation interne prise par l'ensemble des partis dans chacune des Chambres.

**M. Williams:** Oui, mais si on tient compte, comme l'a évoqué le sénateur, de la possibilité d'un gouvernement fortement majoritaire, je ne suis pas sûr de l'efficacité d'une approche multipartite.

Il m'apparaît essentiel de parvenir à des solutions, très subtiles j'en conviens, qui tiendront compte de notre objectif réel de servir la population et non nos intérêts partisans à court terme. Il n'est jamais dans l'intérêt d'un parti politique de donner l'impression au public qu'il a trafiqué les règles.

**La présidente:** Très juste.

**Le sénateur Joyal:** J'ai deux questions. La première fait suite aux réponses de M. Keith concernant la protection des renseignements sur les lords que vous versez dans vos dossiers. Si je comprends bien, aucune protection n'est prévue dans le règlement actuel. Aucun article, aucune stipulation du règlement n'interdit l'accès à ces renseignements, ni à un commissaire à la vie privée, ni en cas de poursuite ou d'une procédure quelconque. Si le registraire était appelé à témoigner devant le sous-comité ou le

called to appear as a witness before the subcommittee, or at the committee, where will he find the protection to refuse to answer questions about the information that he has in relation to a member of the Lords?

**Mr. Williams:** There is no such protection to be found in the rules. I am not sure what Mr. Keith's position would be if he were required to give the evidence to the committee or the subcommittee.

I think what his answer was directed to earlier — and I am sure he will correct me if I am wrong — was any form of inquiry from outside Parliament. He will have the position in mind.

**Mr. Keith:** Lord Williams is quite right. There is no formal protection. However, the chairman of the subcommittee is a recently retired Law Lord. Therefore, I have the protection, if you like, of one of the country's top judges. It is extremely unlikely that he would make me disclose information that I have promised to keep confidential.

At the same time, I think there is a false antithesis between me, as registrar, and the subcommittee, because essentially, the job of the subcommittee is to advise me on cases of difficulty or where we are about to create precedents. Therefore, I have an identity of interest, to some extent, with the subcommittee and its chairman. We are on the same side.

Until you made the point, I did not see any potential for conflict between the registrar and members of the subcommittee.

**Mr. Williams:** Senator, was your question based not on the early stage about which Mr. Keith is speaking, but on when a complaint has actually been launched?

**Senator Joyal:** Yes, exactly.

**Mr. Williams:** Following your theme, I could understand that if evidence given by a "defendant" is significantly different factually from the information he had given to Mr. Keith as the registrar, that would be a more intricate question, and I thought that that was what your question was about.

**Senator Joyal:** Exactly, and it is in relation to my second question, on section 19(d) of your rules, which states clearly — and you have alluded to it — that in the investigation and adjudication of complaints against them, members of the House have the right to safeguards as rigorous as those applied in the courts and professional disciplinary bodies.

It seems to me that you have included in your rules the principles of fundamental justice to ensure that the Lords do not project an image of being too cosy or of using the weight of the majority against a Lord, especially when there is mounting public pressure on an individual — and we know the media can be very effective in doing that.

comité, sur quoi pourrait-il se fonder pour refuser de répondre aux questions mettant en cause des renseignements qu'il détiendrait au sujet d'un membre de la Chambre des lords?

**M. Williams:** En effet, le règlement ne prévoit aucune garantie du genre. Je ne sais pas quelle position adopterait M. Keith s'il était appelé à témoigner devant le comité ou le sous-comité.

Je crois que dans sa réponse, il parlait — il me corrigera si je me trompe — de requêtes émanant de l'extérieur du Parlement. Il pourra mieux que moi vous expliquer sa position.

**M. Keith:** Lord Williams a raison. Il n'existe aucune protection formelle. Cependant, le président du sous-comité est un lord juriste récemment retraité. Je jouis par conséquent de la protection, si vous voulez, de l'un des juges les plus haut placés du pays. Il est hautement improbable qu'il ne demande de divulguer de l'information que j'ai promis de garder confidentielle.

Parallèlement, on crée une fausse opposition entre le registraire et le sous-comité: essentiellement, le travail du sous-comité consiste à me conseiller en cas de difficulté ou si nous nous apprêtons à créer un précédent. De fait, mon intérêt et celui du sous-comité et de son président sont les mêmes. Nous sommes du même côté.

Avant que vous en parliez, il ne m'était jamais venu à l'idée que le rôle du registraire pouvait entrer en conflit avec celui des membres du sous-comité.

**M. Williams:** Sénateur, votre question ne concernait pas la première étape, à laquelle M. Keith faisait référence, mais plutôt l'étape qui suit le dépôt d'une plainte, n'est-ce pas?

**Le sénateur Joyal:** Oui, exactement.

**M. Williams:** Si je suis votre raisonnement, la question deviendrait beaucoup plus complexe si un «défendeur» livrait un témoignage qui contredirait de façon importante les renseignements qu'il a donnés au registraire, à M. Keith. N'est-ce pas ce à quoi vous faites référence dans votre question?

**Le sénateur Joyal:** Exactement, et elle nous mène à notre deuxième question, sur le paragraphe 19d) de votre règlement, qui stipule expressément — vous y avez fait allusion — que les processus d'enquête et de règlement des plaintes contre les membres de la Chambre doivent prévoir des mécanismes de protection aussi efficaces que ceux qui sont appliqués devant les tribunaux et par les organismes disciplinaires professionnels.

Il me semble que votre règlement intègre les principes de la justice fondamentale, pour éviter que les lords ne projettent une impression de complaisance ou d'abus de la majorité contre un autre lord, surtout si la pression publique est de plus en plus forte contre lui — et nous connaissons tous la grande efficacité des médias dans cette arène.

You have five members on that subcommittee and mentioned the name of the retired Lord Justice. Could you give us the names or titles of the other members? Why did you put the safeguards of fundamental justice specifically in the rules?

**Mr. Williams:** We did that because we did not want to run the risk of partisan allegations being made simply to destroy a reputation on the basis that there is no smoke without fire. I had the experience of being chairman of the bar professional conduct committee for some years. We want the ordinary proprieties to be observed so that you would have the particulars of the complaint against you. If you wanted an adjournment, in appropriate circumstances, you would get it. If you wanted to be represented by counsel, you would get it. That is the sort of thing we wanted.

I do not know the identities of the members of the subcommittee.

**Mr. Keith:** I do, but I am not sure the names would mean anything to you. They are all very senior members, one from each of the political parties or groups in the House of Lords, and they have all been members of the House for more than 30 years, perhaps.

**Senator Joyal:** It is not so much their names as their backgrounds in terms of professional experience. You mentioned the retired Law Lord.

**Mr. Keith:** The chairman is a retired Law Lord, another is a retired government minister and another is a retired judge. One is a retired local government member and one is a former cabinet minister who became a very successful businessman.

**Mr. Williams:** But the point is that it is cross-party, is it not?

**Mr. Keith:** It is cross-party, and they have all been members of the House for a long time.

**Senator Joyal:** Could you expand on the reason why you have made the safeguards as rigorous as those applied in the courts? Is that a signal to the courts that they need not worry about the way that the power or the function is exercised because there exists an awareness of and intention to apply the principles of natural justice? In other words, when the court realizes that the procedure in Parliament is similar to the one in the courts, they will be less tempted to interfere because those principles are followed.

**Mr. Williams:** That was not our intention or our motive, although I agree with you, senator, that would be a happy consequence.

We were concerned about these procedures not being transparent and in accordance with natural justice in the way that we paraphrased it. An attack on someone's reputation can be devastating and he or she is entitled to all proper natural justice

Votre sous-comité compte cinq membres. Vous avez mentionné le nom d'un lord juriste à la retraite. Pourriez-vous nous donner les noms ou les titres des autres membres? Pourquoi avez-vous inscrit expressément les mécanismes de protection de la justice fondamentale dans le règlement?

**M. Williams:** Nous l'avons fait parce que nous voulions éliminer tout risque d'allégations partisans dont le seul but est de détruire une réputation, alimentées par le principe voulant qu'il n'y ait jamais de fumée sans feu. J'ai été président du Comité de discipline du barreau pendant quelques années. Nous voulions que les convenances ordinaires soient observées, que le mis en cause puisse connaître le détail de la plainte dont il fait l'objet. Si un report est demandé, dans certaines circonstances, il doit être accordé. Si le mis en cause demande d'être représenté par un avocat, sa demande doit être acceptée. C'est le genre de choses que nous voulions.

Je ne sais pas qui sont les membres du sous-comité.

**M. Keith:** Je le sais, mais je ne crois pas que les noms vous disent quoi que ce soit. Il s'agit tous de très distingués membres, représentant un parti ou un groupe de la Chambre des lords. Tous ont été membres de la Chambre pendant plus de 30 ans, au moins.

**Le sénateur Joyal:** Je ne m'intéresse pas tant aux noms qu'à leurs antécédents professionnels. Vous avez parlé d'un lord juriste à la retraite.

**M. Keith:** Le président est un lord juriste retraité, un autre membre est un ancien ministre du gouvernement, un autre est un juge à la retraite. Un autre a été membre du gouvernement à l'échelon local et un autre a été ministre du Cabinet avant d'être un brillant homme d'affaires.

**M. Williams:** L'essentiel est que la composition est multipartite, non?

**M. Keith:** Les membres représentent tous les partis, et tous ont été membres de la Chambre pendant très longtemps.

**Le sénateur Joyal:** Pourriez-vous élaborer sur les raisons qui vous ont menés à prévoir des mécanismes de protection aussi rigoureux que ceux qui sont appliqués dans les tribunaux? Vouliez-vous laisser entendre aux tribunaux qu'ils n'avaient pas à s'en faire pour ce qui est des modalités d'exercice du pouvoir ou de la fonction, en leur démontrant votre intention manifeste d'appliquer les principes de la justice naturelle? Autrement dit, quand les tribunaux auront compris que la procédure du Parlement s'apparente à la leur, ils seront moins tentés de s'ingérer. Ils seront contents d'apprendre que ces principes sont appliqués.

**M. Williams:** Ce n'était ni notre intention ni notre motivation. Cependant, je conviens avec vous, sénateur, que ce serait une conséquence heureuse.

Nous voulions surtout éviter que la procédure ne soit pas suffisamment transparente ou fidèle à la justice naturelle, telle que nous l'entendons. Une atteinte à la réputation est toujours dévastatrice et la victime doit jouir de toutes les protections



safeguards, including representation, knowledge of the charges and an opportunity to prepare a defence. The destruction of reputation ought to be protected against in exactly the same way as when someone is charged with travelling 40 miles per hour in a 30-mile-per-hour zone. We think that a complaint against a member of a legislature is an important step to take and ought to be dealt with in a way that is not only fair but is seen and approved as fair.

Keeping the courts out never entered our discussions.

**Mr. Keith:** It was with a view to having a procedural process that was at least as good and as fair as those to be found in professions outside Parliament. Lord Williams mentioned the bar council. The general medical council is another example. We wanted to ensure that what we were putting into the code was at least as fair to the accused person as you would find in the codes of conduct governing those bodies.

**Mr. Williams:** Not least because we had to carry our fellow members of the House with us, and these safeguards, apart from being virtuous in themselves, do persuade people who might be doubtful that this is a legitimate, proper and fair system.

**Senator Joyal:** I asked that question because we had a recent case in Canada where the court had to evaluate the criteria of maintaining the integrity and dignity of Parliament. One of the criteria at the root of the dignity and integrity of Parliament is that Parliament itself follows the rules of natural justice. As you said in your opening remarks, privileges do not exist to put parliamentarians in a particular class above other people. Privileges are needed to serve specific roles. However, in doing that, they must maintain the principles of natural justice. It is important to maintain the integrity and dignity of Parliament in exercising the disciplinary function.

**Senator Beaudoin:** I want to return to the question of the Bill of Rights of 1688. It is part of the Constitution, as Senator Grafstein said, and it is, of course, the same thing in the United Kingdom. However, my impression is that in spite of this, our courts would be more ready to intervene in the interpretation of statutes than they are in the United Kingdom. They perhaps respect more the division between the legislature and the judiciary. I believe that in the U.K., judges intervene less on day-to-day parliamentary work.

**Mr. Williams:** The judges are rightfully scrupulous about not seeking to intervene in day-to-day parliamentary work. My comment about the Canadian Supreme Court would be similar to my comment — as a lawyer and not as a politician — on the Indian Supreme Court. They have both, in the past 10 years or so, been extremely proactive, because of your Charter in Canada, and for other reasons in India.

They are probably more proactive than the House of Lords, as the supreme court of appeal, would want to be here.

attendues aux yeux de la justice naturelle, ce qui comprend la représentation, la connaissance des accusations portées et la possibilité de préparer sa défense. Quiconque a subi une atteinte à sa réputation doit être protégé de la même façon qu'une personne accusée d'avoir roulé à 40 milles à l'heure alors que la limite était de 30. À nos yeux, le dépôt d'une plainte contre un membre de la législature est un geste grave, qui appelle un traitement juste, mais aussi un traitement perçu et approuvé comme étant juste.

Nous n'avons jamais discuté de la nécessité de tenir les tribunaux à l'écart.

**M. Keith:** Selon moi, la procédure doit être aussi efficace et aussi équitable que celles qui sont appliquées aux professions à l'extérieur du Parlement. Lord Williams a parlé du Comité du barreau. Nous pourrions ajouter l'exemple du conseil médical général. Nous voulons prévoir dans le code des mesures aussi justes pour l'accusé que celles des codes de déontologie de ces professions.

**M. Williams:** Nous étions aussi motivés par notre désir de convaincre nos collègues de la Chambre et ces protections, outre leur caractère intrinsèquement vertueux, peuvent persuader les plus sceptiques de la légitimité, de la justesse et de l'équité du régime.

**Le sénateur Joyal:** J'ai posé cette question en pensant à une affaire récente au pays qui a obligé la cour à évaluer les facteurs du maintien de l'intégrité et de la dignité du Parlement. L'un des facteurs essentiels de cette dignité et de cette intégrité est l'application des règles de la justice naturelle au sein du Parlement lui-même. Comme vous l'avez mentionné dans votre déclaration préliminaire, les privilèges n'ont pas été créés pour donner un statut supérieur aux parlementaires. Les privilèges sont nécessaires à l'exécution de fonctions précises. Toutefois, ils doivent aussi contribuer au maintien des principes de la justice naturelle. L'intégrité et la dignité du Parlement doivent aussi sous-tendre l'exercice de la fonction disciplinaire.

**Le sénateur Beaudoin:** J'aimerais revenir au Bill of Rights of 1688. Il fait partie intégrante de notre Constitution, comme l'a souligné le sénateur Grafstein, et il en est de même au Royaume-Uni, bien évidemment. Malgré cela, j'ai quand même l'impression que nos tribunaux sont beaucoup plus enclins à intervenir dans l'interprétation des statuts que ceux du Royaume-Uni. Peut-être respectent-ils plus la distinction entre la législature et la magistrature. Il me semble que les juges britanniques interviennent moins souvent dans les affaires courantes du Parlement.

**M. Williams:** Les juges ont, à juste titre, beaucoup de scrupules à s'immiscer dans les affaires courantes du Parlement. Mon commentaire au sujet de la Cour suprême du Canada pourrait s'appliquer — c'est l'avocat qui parle et non le politicien — tout aussi bien à la Cour suprême de l'Inde. Au cours des dix dernières années, les deux ont été extrêmement proactives, à cause de votre Charte au Canada et pour d'autres raisons en Inde.

Ces cours sont probablement plus proactives que la Chambre des lords, à titre de cour supérieure d'appel, ne souhaite l'être ici.

All judges are extremely cautious about staying on their own patch and not crossing over the parliamentary line.

Recently, there was an attempt to get the courts to make a declaration that the conflict in Iraq was unlawful. The court quite plainly said, "That is a matter for Parliament and the executive. It is not justiciable by the courts."

**Senator Beaudoin:** They said that clearly?

**Mr. Williams:** Yes.

**Senator Fairbairn:** Lord Williams, the subject with which we are engaged, and on which you have a head start, is of considerable interest within our parliamentary precinct or the two chambers.

You said previously that the real purpose of all this is to serve the public. You are in the early days of implementing that which has been decided. To what degree have you seen a reflection of interest from the public on this particular issue and the changes you have made, which would be considered revolutionary in some places?

To what degree has the public that we are all trying to serve been caught up with what the Parliament at Westminster has been doing? What kind of reaction have you seen? Will it take a significant incident to galvanize interest?

**Mr. Williams:** Senator, I regard "revolutionary" as a term of approval, of course.

I have detected no change in perception. You are absolutely right. If there were a disaster of the sort to which you alluded, they would be interested. I have detected something very subtle.

Our House is so much larger than yours. There are nearly 700 members. It is a full-time House staffed by part-timers. Not all of the 700 come every day. There is no room for all of them, apart from everything else.

I have noticed that people are more scrupulous when asking a question. When the time is limited, they declare their interest, perhaps not in full, but it is registered as an interest. People have become more alert to it. It has been a benefit to the way we do our business.

However, I cannot say that it has had a great effect on the public at large. That would come, as you gloomily suggested, when a disaster occurs.

**Senator Fairbairn:** It was not necessarily gloomily suggested, but in both our countries these things pop up from time to time. That will be the test.

The significant and positive things that we do in our Parliament are the hardest to communicate and gain the interest and understanding of the people.

**Mr. Williams:** Mr. Keith and I very much hope that we can reinstate our aborted visit for May. It might be helpful if we bring you some copies of the original code, together with the update

Tous les juges font très attention de ne pas transgresser les frontières, à ne pas empiéter sur le territoire de l'appareil parlementaire.

Dernièrement, on a tenté de faire prononcer l'illégalité de la guerre en Iraq par les tribunaux. Le jugement a été laconique: «Cette question relève du Parlement et des dirigeants. Elle ne relève pas de la compétence des tribunaux.»

**Le sénateur Beaudoin:** C'est exactement ce que les juges ont répondu?

**M. Williams:** Oui.

**Le sénateur Fairbairn:** Lord Williams, le sujet à l'honneur aujourd'hui, sur lequel vous avez une bonne longueur d'avance, revêt un intérêt capital au sein de notre cité parlementaire, de nos deux Chambres.

Vous avez affirmé que l'objectif ultime était de servir le public. Vous en êtes aux débuts de la mise en œuvre du régime adopté. Avez-vous pu jauger l'intérêt du public par rapport à cette question et aux changements que vous avez apportés, dont certains pourraient être qualifiés de révolutionnaires?

Quel intérêt ce public que nous tentons tous de servir a-t-il montré à l'égard des activités du Parlement à Westminster? Quelles ont été les réactions? Faudra-t-il attendre qu'un incident important se produise pour que cet intérêt se manifeste enfin?

**M. Williams:** Madame, j'imagine que je peux comprendre le mot «révolutionnaire» comme un signe d'approbation.

À vrai dire, je n'ai perçu aucun signe d'intérêt. Vous avez tout à fait raison. Pour intéresser le public, il faudra qu'un scandale de l'ampleur que vous évoquez éclate. Pour l'instant, les signes d'intérêt restent encore subtils.

La taille de notre Chambre dépasse de loin la vôtre. Elle compte presque 700 membres. Elle fonctionne à temps plein avec du personnel à temps partiel. Les 700 membres ne se présentent pas tous les jours. Il n'y a pas de place pour tous. Et je ne vous parle pas de toutes les autres composantes.

J'ai remarqué que les membres ont plus de scrupules quand ils posent une question. Quand le temps est limité, ils déclarent leurs intérêts, pas toujours en détail, mais ils sont inscrits. Ils sont beaucoup plus vigilants à cet égard. Notre mode de fonctionnement en a bénéficié, c'est évident.

Cependant, je n'ai pas constaté d'effet marqué sur le grand public. Pour susciter son intérêt, comme vous l'avez tristement suggéré, il faudra probablement attendre une catastrophe.

**Le sénateur Fairbairn:** Ce n'était pas nécessairement tristement suggéré, mais dans nos deux pays, c'est le genre de choses qui arrivent. Ce sera un test.

Les activités importantes et positives que nous exerçons dans ce Parlement sont les plus difficiles à faire connaître, à rendre intéressantes et à faire comprendre.

**M. Williams:** M. Keith et moi-même espérons sincèrement que nous pourrions remettre en mai la visite que nous avons dû annuler. Nous pourrions alors vous apporter des exemplaires du



that Mr. Keith's office produces every week. It is quite illustrative of the sort of problems that might have existed and which have been addressed by the way in which we have handled it.

**The Chairman:** I have noted that Lord Williams has offered to come in person to consult with us on a code later in our deliberations. We will take him up on his offer.

**Senator Grafstein:** I hope, My Lord, I have not tried your patience or that of Mr. Keith. I am fascinated by your rules and the comparison to our existing regulation and the proposals for fresh regulation.

We are already self-regulated under our rules. There is a tangential matter that is important in comparing your regime to our existing regime. I am speaking of government contracts.

We have a statute that says that parliamentarians cannot hold a direct contract. It is not a matter of declaration, but a matter of law and prohibition. Is that the case in the U.K.? How does it apply to these particular rules?

**Mr. Williams:** It is not the case in the U.K. There is no statutory prohibition in that area. There are laws against corrupt practices that will be extended to the House of Commons.

I can personally, and I underline personally, see a great deal of virtue in it. Perhaps Mr. Keith has a comment on that.

**Mr. Keith:** No, I have nothing to add, other than that particular problem has not crossed my desk.

**Senator Grafstein:** This is a problem not only for members of Parliament, but for their spouses or significant others. That is the law of Canada. It is obviously a question with which we must grapple.

As I understand your rules, a member can have an interest in a government contract, direct or indirect, provided it is declared at the appropriate point.

**Mr. Williams:** That would notionally be so. I have not come across it, but if someone had a significant other who was perhaps working in a commercial field, then that is certainly possible. It is not a problem that we have noticed, which may be rather more dangerous.

**Senator Grafstein:** The question of volunteerism arises. There may be a case of someone serving on a board of directors being caught by that particular provision, which I do not think was the intent.

**Mr. Williams:** There is a danger in being overly obsessive and believing that everyone who has anything to do with public life is polluted by greed and self-interest. That is not always the case.

code original et la mise à jour produite chaque semaine par le bureau de M. Keith. Ces documents vous seront fort utiles parce qu'ils font état des genres de problèmes rencontrés et des solutions que nous avons trouvées.

**La présidente:** Je prends bonne note de l'offre de lord Williams de venir nous voir en personne. Il pourra nous donner ses conseils au sujet du code, quand nous serons plus avancés. Nous le prendrons certainement au mot.

**Le sénateur Grafstein:** J'espère, lord Williams, que je n'ai pas abusé de votre patience ni de celle de M. Keith. Votre règlement m'intéresse au plus haut point, tout autant que cet exercice de comparaison entre notre réglementation actuelle et les propositions de renouvellement.

Selon notre règlement, notre organisme est déjà autoréglementé. Il est important de mettre en lumière la tangente qui se dégage de la comparaison entre votre régime et le nôtre. Je parle plus particulièrement des marchés publics.

Une de nos lois stipule que les parlementaires ne peuvent pas être parties directes à un marché. Ce n'est pas une question de déclaration, c'est interdit par la loi. Est-ce le cas au Royaume-Uni? Quelles sont les dispositions du règlement à cet égard?

**M. Williams:** Non, ce n'est pas le cas au Royaume-Uni. Il n'existe aucune interdiction législative à cet égard. Il existe cependant des dispositions sur les pratiques frauduleuses qui seront étendues à la Chambre des communes.

Personnellement, et j'insiste sur la nature personnelle de cette opinion, j'y vois beaucoup d'avantages. Je ne sais pas si M. Keith veut commenter ce point.

**M. Keith:** Non, je n'ai rien à ajouter, si ce n'est que ce problème précis n'a pas encore atterri sur mon bureau.

**Le sénateur Grafstein:** C'est un problème qui touche non seulement les parlementaires, mais aussi leurs conjoints et leurs proches. C'est une loi canadienne. C'est une question dont il faudra débattre, sans faute.

Si je comprends bien votre règlement, rien n'empêche un membre d'avoir un intérêt dans un marché public, direct ou indirect, s'il déclare cet intérêt en temps opportun.

**M. Williams:** C'est exact sur le plan conceptuel. Je n'ai jamais rien vu de tel, mais si quelqu'un a un proche qui travaille dans le domaine commercial, ce serait certainement possible. Nous n'avons jamais eu vent d'un tel problème, mais les risques sont encore plus grands.

**Le sénateur Grafstein:** La question du bénévolat est aussi en cause. Une personne qui fait partie d'un conseil d'administration pourrait être visée par cette disposition, même si ce n'était probablement pas l'intention.

**M. Williams:** La croyance voulant que tous ceux qui sont associés de près ou de loin à la vie publique agissent uniquement par cupidité et intérêt personnel risque d'être élevée au rang d'obsession. Pourtant, ce n'est pas le cas.



**Senator Cools:** I would like to echo some previous remarks about the Bill of Rights of 1689 and the Constitution of Canada in respect of the *lex parliamenti*, the privileges of Parliament, and I would essentially repeat that everything that you have, we have here. The Constitution here is a replica of yours.

You made some comments that were especially of interest to me. I would like to discuss the sources and the origins of your initiatives to create and institute your code of ethics.

Both of you have essentially said that the initiative to create the code was that of the Lords. It was a proactive effort to anticipate future problems. It was a show of being decisive before problems emerged. Am I correct on that?

**Mr. Williams:** Absolutely.

**Senator Cools:** Both of you laid out three sets of well-established principles, here and in the U.K. You noted the principle of Parliament's exclusive cognizance of its own proceedings, or self-regulation.

Another principle underpins that, which you did not articulate expressly. That principle is that Parliament, in respect of its proceedings, has control over its members. For example, the expulsion of members by Parliament has been regarded as a serious action for centuries.

I understood you to say that part of your success in establishing this code of ethics and the reasons for its workability — because it seems to be working — rests on the fact that it was the House's initiative to respond to a growing need for transparency and modernization.

The situation in Canada is different. The initiative is not coming from either of the two Houses. This initiative, and the drafting and articulation of it, originated in the Prime Minister's Office.

Is my conclusion accurate? I also wonder if you and your colleagues would have been so successful if the initiative had not come from the House of Lords, but rather from the Prime Minister's Office?

**Mr. Keith:** A number of tides came together. First, there was the Committee on Standards in Public Life, essentially dealing with scandals in the House of Commons. They identified the principles of public life, which are set out in paragraph 5. We were fortunate in a sense, because as you say, we came to it on a consensual basis. We were volunteers; we were not bullied into it. I would suggest that I would rather be pre-Enron than post-Enron, and we had the great good fortune of being pre-Enron in the House of Lords.

**Senator Cools:** You have answered my question quite eloquently. Many members of the Senate are of the opinion that what is required, and what would be more relevant, would be for the Senate to develop its own response to these issues, rather than be seen to be doing it on a demand from the Prime Minister.

**Le sénateur Cools:** J'aimerais faire écho à certaines remarques formulées au sujet du Bill of Rights de 1688 et de la Constitution canadienne, notamment en ce qui a trait à la *lex parliamenti*, aux privilèges parlementaires, en répétant tout simplement que tout ce que vous avez, nous l'avons aussi. Notre Constitution est une réplique de la vôtre.

Certains de vos commentaires m'ont particulièrement intéressée. J'aimerais connaître l'origine des démarches qui vous ont conduit à l'élaboration et à l'application de votre code déontologique.

Tous les deux, vous avez affirmé que les lords eux-mêmes ont pris l'initiative de se donner un code. Ils ont pris cette attitude proactive pour anticiper des problèmes possibles. D'une certaine façon, vous avez pris le taureau par les cornes. Est-ce exact?

**M. Williams:** Absolument.

**Le sénateur Cools:** Vous avez tous deux parlé de trois principes bien établis, tant ici qu'au Royaume-Uni. Vous avez énoncé le principe de la compétence exclusive du Parlement sur ses travaux, le principe de l'autoréglementation.

Un autre principe sous-tend celui de la compétence exclusive, mais vous n'en avez pas parlé explicitement. Selon ce principe, le Parlement doit assurer la régie de ses membres pour ce qui est de ses travaux. Notamment, l'expulsion de parlementaires a toujours été considérée comme un acte sérieux, depuis des siècles.

J'ai compris que le succès de ce code déontologique et que son efficacité — il semble être efficace — sont attribuables en partie au fait qu'il découle d'une initiative de la Chambre en réponse à un besoin croissant de transparence et de modernisation.

La conjoncture est différente chez nous. Aucune des deux Chambres n'a initié la démarche. L'initiative, les activités d'élaboration et d'articulation qu'elle a inspirées, émanent en fait du Cabinet du premier ministre.

Ma conclusion est-elle juste? Je me demande par ailleurs si vous et vos collègues auriez eu le même succès si l'initiative n'avait pas été prise par la Chambre des lords mais par le Cabinet du premier ministre?

**M. Keith:** L'instigation de la démarche est le fruit de plusieurs courants convergents. Tout d'abord, il y a eu le Comité sur les normes dans la vie publique, formé essentiellement en réponse aux scandales qui éclaboussaient la Chambre des communes. Il a circonscrit les principes à appliquer à la vie publique, qui figurent au paragraphe 5. Notre grande chance a été, comme vous le dites, de commencer sur une base consensuelle. Nous avons agi de notre propre chef. Personne ne nous a forcé la main. J'oserais dire que je préfère l'ère pré-Enron à l'ère post-Enron, et que la Chambre des lords a eu l'immense fortune d'entreprendre ce travail avant le scandale Enron.

**Le sénateur Cools:** Votre réponse est très éloquente. Beaucoup de sénateurs estiment qu'il est essentiel et plus pertinent que le Sénat développe son propre instrument pour régler ces questions, plutôt que de se plier à une instruction du premier ministre.

**Mr. Williams:** I agree with that. I know that many of your colleagues share my shame and disgrace in being a lawyer. I always, when I was trying to settle a case when I was at the bar, offered opponents just a little more than they were expecting. I personally think that you get a much better outcome if you can persuade people to be bold and not to be bullied.

**Senator Cools:** I concur with you wholeheartedly — and with you as a member of the House of Lords. One does not encounter a chamber much older than that. I think it behooves the Senate to move ahead, anchored in its own history and the principles that have undergirded it for a century. I shall endeavour to continue to hold that flag, that the process of certifying or guaranteeing ethical senators should originate within the Senate itself. It should be buttressed and bound by the principles of exclusive cognizance, fair play, natural justice and all these other principles on which we declare we are based.

You gentlemen have been very insightful, and witty too. It has been a pleasure listening to you. We must understand that, politically, we are living in strange and perilous times.

I will give you an example. Some days ago, a member — not of any stripe that I subscribe to — suggested that Mr. Bush should be prosecuted over the war in Iraq. We are now into a new era of what I would call “pronouncements” by members. We are charting new ground. I find those kinds of statements by a member of Parliament very disturbing — beyond disturbing, absolutely distressing.

At the same time, I am mindful, as we are evolving what seems to be a complaints process, that the danger that we have to look to is not problems with proper use of the system. What we always have to look to is abuse and mischievous and vexatious complaints that will come forward, rather than in a straightforward way, for certain party reasons; or, as you were saying a few minutes ago about damaging reputations, just for the publicity appeal, the attention in the media. This is why these initiatives should be moved forward with tremendous caution, because we are certainly going into a whole new area in parliamentary relations. I wanted you to know that I have appreciated your insights and your wit.

At the same time, please say to your own Prime Minister that many of us here are deeply concerned about the state of affairs in the world, and that many of us pray for the soldiers every night. Thank you.

**The Chairman:** I wish to remind everyone that this draft legislation or proposal that is before us is based on the work of a parliamentary committee of both Houses in Canada, and the Milliken-Oliver Report that came out in 1997. This did not just come down from on high.

I understand that the declaration that is made in the House of Lords before the clerk “sanitizes” an interest, I believe you said, Mr. Keith. Does this mean that the Lords are allowed to vote on

**M. Williams:** Je suis d'accord. Je sais que plusieurs de vos collègues partagent avec moi l'opprobre et le déshonneur qui sont le lot des avocats. Quand j'étais à la barre et que je cherchais à régler une affaire, j'offrais toujours à mes adversaires un peu plus que ce qu'ils attendaient. Le résultat est toujours meilleur si vous réussissez à persuader quelqu'un à faire preuve d'audace au lieu de le contraindre.

**Le sénateur Cools:** Je souscris tout à fait à votre philosophie comme avocat — et comme membre de la Chambre des lords. C'est sans doute la plus ancienne Chambre de ce type. Cette réalité pousse notre Sénat à aller de l'avant, à faire honneur à son histoire et aux principes qui lui ont donné sa force tout au long du dernier siècle. Je continuerai à défendre la position comme quoi le processus d'authentification et de certification du sens éthique des sénateurs devrait émaner du Sénat lui-même. Ce processus devrait être étayé et lié par les principes de la compétence exclusive, de la loyauté, de la justice naturelle et tous les autres que nous considérons comme nos principes fondateurs.

Merci à tous les deux de votre clairvoyance et de votre humour. Ce fut un grand bonheur de vous écouter. Nous devons nous rendre à l'évidence que, sur le plan politique, nous vivons des temps étranges et périlleux.

Je vais vous donner un exemple. Voilà quelques jours, un membre — dont je ne souscris aucunement aux idées politiques — a proposé d'intenter une poursuite contre M. Bush pour la guerre en Iraq. Nous vivons une époque où les membres s'expriment à coups de «déclarations», pour m'exprimer ainsi. Nous arpentons des territoires inconnus. Je suis très troublée de constater que des parlementaires puissent proférer de tels propos — je suis plus que troublée, je suis renversée.

En même temps, je suis consciente que cette démarche vers ce qui semble un nouveau processus de plainte pose un danger particulier qui n'est pas lié à l'application du système. Il faudra constamment se méfier des plaintes abusives, malveillantes et vexatoires, qui seront suggérées plutôt que clairement énoncées, uniquement à des fins partisanses — ou, comme vous l'avez mentionné tout à l'heure, des atteintes à la réputation dans un intérêt publicitaire ou médiatique. Voilà pourquoi ces démarches doivent se faire avec beaucoup de circonspection, parce que nous entrons dans un tout nouveau domaine des relations parlementaires. Je voulais vous dire à quel point j'avais apprécié votre clairvoyance et votre esprit.

Profitez-en par la même occasion pour informer votre premier ministre que nous sommes très nombreux ici à nous inquiéter de la situation mondiale, et que nous prions chaque soir pour les soldats. Merci.

**La présidente:** Je vous rappelle que ce projet de loi, ou que la proposition que vous avez devant les yeux s'appuie sur les travaux d'un comité parlementaire des deux Chambres du Canada, ainsi que sur le Rapport Milliken-Oliver, publié en 1997. Elle n'est pas sortie de nulle part.

Si je comprends bien, quand un intérêt est déclaré au registraire de la Chambre des lords, il est en quelque sorte «purifié». C'est ce que vous avez dit, je crois, monsieur Keith. Une fois qu'ils ont

any issue where an interest is declared? Or is it the same as in Canada, where we are prohibited from voting on any matter in which we have a direct pecuniary interest?

**Mr. Keith:** Almost any. There are some exceptions. However, I think it is probably better not to emphasize them, but to stress what would normally happen and what the general rule is.

In the vast majority of cases, an interest that has been properly registered and declared would not inhibit a member from voting. Indeed, the code of conduct goes so far as to say that should a member wish to take part in a vote where he has not had the opportunity to declare the interest, he can, within 24 hours, register it and therefore regularize his position.

There must be some relevant interests in the register on which, if he were to ask me, I would advise a member not to vote. However, they would have to be very direct and specific to him. If you take the example I gave earlier, of the chairman of a pensions company, I would not say that he should be forbidden to take part in a vote on pension legislation affecting the whole industry, but I would advise him not to take part in a vote that directly and uniquely affected his particular company.

**The Chairman:** Did he initiate the debate?

**Mr. Keith:** No.

**The Chairman:** We will look forward to having you here in Canada again to speak on what should be included in a code of ethics.

Thank you for taking the time to be with us today.

The committee adjourned.

déclaré un intérêt en lien avec une question donnée, les lords conservent-ils leur droit de vote sur cette question ou, comme c'est le cas au Canada, leur est-il interdit de voter s'il s'agit d'un intérêt financier direct?

**M. Keith:** Ils peuvent presque toujours voter, sauf rares exceptions. Cependant, ce n'est pas assez important pour en parler — vaut mieux mettre l'accent sur ce qui se passe normalement et sur la règle générale.

Dans la grande majorité des cas, un intérêt dûment déclaré et inscrit n'empêche pas un membre de voter. Le code de déontologie permet même aux membres qui souhaitent participer à un scrutin mais qui ont omis de déclarer un intérêt de le faire dans les 24 heures qui suivent, pour régulariser la situation.

Il existe probablement dans le registre des intérêts pertinents qui, selon moi, devraient justifier une interdiction de vote — c'est ce que je répondrais si un membre me le demandait. Je fais référence à des intérêts très directs et très liés à une situation précise. Si nous revenons à l'exemple du président de la compagnie de régimes de retraite, je ne lui déconseillerais pas de participer à un vote concernant une loi sur l'ensemble de l'industrie, mais je lui conseillerais de ne pas voter si le vote concernait directement et uniquement sa propre société.

**La présidente:** Cette question a-t-elle déjà été discutée?

**M. Keith:** Non.

**La présidente:** Nous serons fort heureux de vous accueillir de nouveau au Canada pour discuter avec vous du contenu de notre code de déontologie.

Merci du temps que vous nous avez consacré aujourd'hui.

La séance est levée.





THE SENATE

LE SÉNAT

GOVERNMENT ETHICS INITIATIVE

Interim Report of the Standing Committee  
on  
Rules, Procedures and the Rights of Parliament

*Chair*

The Honourable Lorna Milne

*Deputy Chair*

The Honourable Raynell Andreychuk

April 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament has the honour to table its

## EIGHTH REPORT

1. On February 4, 2003, the Senate adopted the following Order of Reference:

That the documents entitled: "Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence" and "Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report", tabled in the Senate on October 23, 2002, be referred to the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament;

That the Committee, in conjunction with this review, also take into consideration at the same time the code of conduct in use in the United Kingdom Parliament at Westminster, and consider rules that might embody standards appropriate for appointed members of a House of Parliament who can only be removed for cause;

That the Committee, in conjunction with the review, also take into consideration the present *Rules of the Senate*, the *Parliament of Canada Act*, the *Criminal Code of Canada*, the *Canadian Constitution*, and the Common Law to determine after a full compilation and review of these provisions whether they do of themselves adequately serve to assure high ethical standards in the actions of Senators in performing their duties, and

That the Committee make recommendations, if required, for the adoption and implementation of a code of conduct for Senators, and concerning such resources as may be needed to administer it, including consequential changes to statute law that may be appropriate.

2. Pursuant to this Order of Reference, your Committee has considered this issue in great detail over the past two months. While considerable work remains to be done, the members of your Committee believe that it would be useful for our colleagues in the Senate and others to have an idea of our current thinking on the issues raised by the documents. We emphasize that this is an interim report and that our ideas may evolve further as we continue our examination of the issues.



3. We begin by highlighting the key areas of agreement at this point in our study:

- (a) The Committee has been guided by two fundamental principles:
  - The public should have confidence that Parliamentarians conduct themselves with a high standard of ethical behaviour; and
  - The Senate, the House of Commons, and the Executive are separate entities.
- (b) Each of the Senate, the House of Commons and the Executive should have its own ethics officer.
- (c) The duties and functions of the Senate ethics officer shall be defined in the *Rules of the Senate*, and shall be carried out within the constitutional powers, duties, rights, and obligations of the Senate.
- (d) A Senate ethics officer shall be appointed after agreement of the leadership of the recognized parties in the Senate, followed by a confirming vote in the Senate.
- (e) A Senate ethics officer shall serve for a term of seven years.
- (f) A Senate ethics officer shall have legal experience.
- (g) The Rules of Conduct, including those currently in place, shall be incorporated into the *Rules of the Senate* following a detailed study.
- (h) The Senate ethics officer may advise Senators on their obligations and rights under the Rules of Conduct.
- (i) The Senate ethics officer shall report and make recommendations to the Senate, or a committee thereof, as set out in the *Rules of the Senate*, but any final decision shall rest with the Senate.
- (j) For greater certainty, the Committee intends to give further consideration to the relevance of the *Privacy Act*, the *Access to Information Act*, and the *Federal Court Act* to the activities of the Senate ethics officer under the *Rules of the Senate*.

4. Although there are a significant number of areas of agreement, Committee members have not yet reached a consensus on all issues. We believe that this diversity of views is healthy, and is to be expected when discussing issues that go to the heart of the constitutional role of the Senate, the internal governance of a parliamentary institution, and the performance of their offices by individual Senators.

5. Some Senators have pointed to the provisions governing conflict of interest and conduct that exist currently, and have questioned the need for any further rules and, by implication, the need for an ethics officer to administer them. They believe that there is no need to devise other rules and put in place an ethics officer to deal with a non-existent problem. Other Senators have suggested that a register of interests as in the British House of Lords would be sufficient.
6. Your Committee notes that some commentators have stated that Senators have no rules governing conflict of interest. That is simply not the case. The *Parliament of Canada Act* and other statutes contain numerous provisions that govern our conduct, as do the *Rules of the Senate*. For reference, we have included these provisions as an Appendix to this report.
7. While your Committee has carefully considered the arguments for the status quo, the consensus of the Committee is that there would be merit in having revised and expanded Rules of Conduct that would be contained in the *Rules of the Senate* and an ethics officer for Senators. Recognizing that the Senate currently has rules regarding conduct, your Committee nevertheless has concluded that a new approach could prove to be beneficial to individual Senators and the Senate as a whole. The current rules regarding conduct should be consolidated, modernized, clarified, and expanded.
8. The creation of the position of an ethics officer for the Senate is seen as positive. While we are not unanimous in our approach to the status of the ethics officer, there is consensus on the desirability of the office in principle. Any ethics officer should have legal expertise, be appointed by and for the Senate, and carry out the duties and functions set out in the *Rules of the Senate*. In addition, the opportunity to discuss matters confidentially would be an invaluable resource, and one that would not be available with a register of interests alone.

9. In reaching this conclusion, we are in no way minimizing the role that our Law Clerk and Parliamentary Counsel has played in guiding us through the rocky shoals of the requirements of the *Parliament of Canada Act*. His role, however, is a strictly legal one. Senators who have wished to explore more general issues of conduct have also had occasion to turn for advice to the current Ethics Counsellor who, while he has no mandate to advise Senators, has nevertheless been helpful.

We believe that a Senate ethics officer could fill both roles in addition to any other duties. We were encouraged that in his testimony before your Committee, the Law Clerk and Parliamentary Counsel supported this view, and referred to the possibility of an ethics officer bringing added value to the Senate's current practices.

10. A number of your Committee's witnesses emphasized the importance of the advisory and preventative roles of an ethics officer. If the groundwork is well laid, evidence from other jurisdictions suggests that complaints of contravention of the Rules of Conduct should be few and far between. We have, therefore, concluded that creating the new position of ethics officer would be preferable both to the existing arrangements and to appointing an ethics officer whose sole task in this context would be to maintain a register of interests.

11. With respect to the creation of the position of ethics officer, two basic models present themselves: an in-house, non-statutory model as in the British House of Commons, and the statutory model proposed in the Government's draft bill. There are arguments for each view. The Committee wishes to stress that proponents of each model believe that the ethics officer must be independent and impartial, and be recognized as such.

12. Some Senators on your Committee believe that the non-statutory model, by which the office of the ethics officer would be created by means of a resolution of the Senate, is the best way of achieving this objective. Their position is grounded in parliamentary privilege and the separation of powers under the Constitution. They emphasize the importance of understanding that the establishment of Rules of Conduct, the appointment of an ethics officer, and everything that flows from those actions arises



from the right of the Senate to govern its internal affairs. On this, in fact, all Senators on the Committee agree on the importance of the constitutional separation of powers between the judiciary and legislative branch. Those who support the non-statutory model believe that using a statute would create a significant risk of judicial intervention in the ethics officer's actions, which would directly conflict with the constitutional independence of the Senate and the rights and obligations of Senators. It should be noted that the recommendation of the Oliver-Milliken Committee was to establish a code of conduct regime entirely within the *Rules of the Senate* and the *Standing Orders of the House of Commons*.

13. Senators holding this view are aware that there is Canadian case law that upholds the actions of a statutory officer on the basis of legislative privilege, and, therefore, such actions are not reviewable by the courts. They note, however, that the number of decisions is few, and no case involving the status of a Commissioner has gone to the Supreme Court of Canada. In the most recent decision to discuss these issues, the court interpreted the statute in question and intervened to suggest to a legislature how it should deal with the terms of employment of its Commissioner. Some members of your Committee find this result very troubling, and note that expert testimony before your Committee also confirmed the risk of judicial intervention. Those Senators who believe that the position of a Senate ethics officer should be non-statutory wish to take all possible steps to ensure that the separation of powers between the legislative houses and the judiciary is respected by the courts. A non-statutory ethics officer also asserts the independence of the Senate from the Executive.
  
14. On the other hand, some Senators on your Committee believe that the establishment of the position of ethics officer in a statute would be the best way to have an officer who will be recognized both within and outside the Senate as an independent person with the necessary stature and mandate to serve all Senators impartially and without fear or favour. Those holding this view note that most Canadian provinces and territories have proceeded by way of legislation, and know of no significant dissatisfaction or difficulties associated with this choice.

They point to the fact that the independent position of those provincial Commissioners is acknowledged and respected, as are their guidance and rulings.

15. Senators supporting a statutory basis for the ethics officer take comfort from the Canadian case law to date that has dealt with the status and activities of provincial or territorial conflict of interest Commissioners. In two cases (involving three decisions), the courts have held that the actions of a Commissioner taken on behalf of the legislature are protected by privilege, and, therefore, are not reviewable by the courts, even though both the position and rules of conduct were established in a statute. One of those decisions was from a provincial Court of Appeal. The Senators supporting a statutory approach feel confident that, on the reasoning of the existing cases, and in view of the importance the Supreme Court of Canada has placed on parliamentary privilege, using a statute to create the position of ethics officer is a reasonable course of action to take.
16. Senators supporting a statutory basis for the office of ethics officer have concluded that the benefits of using a statute outweigh its risks. Moreover, they note that the rest of the proposed regime, including the actual Rules of Conduct, would be made by the Senate, by resolution.
17. In any event, although members of your Committee have some differences as to how the position of the ethics officer should be established, there is consensus about one thing – there must be an ethics officer for the Senate and for the Senate alone. There are numerous reasons for this. It is often overlooked, and so bears repeating, that although both are legislative bodies, the Senate and the House of Commons are separate and distinct institutions. To take only a few examples of these differences: each House manages its own internal affairs free from interference; Members of the House of Commons and Senators have different, separate representational and constitutional duties; we come to Parliament by different routes; and the Senate's relationship to the executive branch of government is different from that of the House of Commons. Moreover, although the election cycle of the House of Commons does affect our work, the continuity of the Senate's membership is not similarly affected.

The Senate's timeframe, therefore, is necessarily different from that of the House of Commons.

18. For each chamber of a bicameral legislature to proceed along a separate track is not revolutionary. The British House of Commons and the House of Lords has each developed a distinctive approach to the regulation of conduct. Similarly, it should be noted that all of the provinces in Canada are unicameral, and, therefore, their models are not directly applicable to the federal Parliament.
  
19. Your Committee understands that the Government intends to establish an ethics commissioner by statute. We acknowledge the right of the Executive and the House of Commons to establish their own ethics regimes and commissioners in whatever manner they choose. If after due consideration of the implications of a statutory approach, the House of Commons opts for this route, that is its choice.
  
20. Those members of your Committee who believe that the position of ethics officer for the Senate should be non-statutory believe that all references to the Senate should be removed from the draft bill.  
 If, on the other hand, the position of ethics officer for the Senate is to be established in statute, with the Rules of Conduct and other matters to be established by resolution of the Senate, a number of changes will still be required to the draft bill:
  - First, as indicated above, there is a consensus in the Committee that the Senate must have an ethics officer who will be occupied solely with the affairs of Senators. The draft bill needs to be changed to reflect this.
  - Second, it is unacceptable for the Governor in Council to appoint the ethics officer in the manner proposed by the draft bill. There must be agreement of the leaders of the recognized parties in the Senate, followed by a confirming resolution of the Senate itself. Only in this manner can the incoming ethics officer be assured that he or she has Senators' respect and support.



- Third, the proposed five-year term for the ethics officer is inappropriate, as it does not respect the fact that membership in the Senate is not tied to the electoral cycle. Moreover, a term that is relatively short does not sufficiently value the expertise that the ethics officer will build up over that period. We, therefore, recommend that the term of the ethics officer should be seven years.
- Fourth, although those who favour a statutory basis for the ethics officer are not convinced that such a choice risks eroding the privileges, rights and immunities of the Senate, they nevertheless recognize the need for caution if there is a bill. That bill, therefore, should contain clear wording to the effect that the ethics officer for the Senate is an Officer of the Senate, and carries on the work assigned to him or her as part of the proceedings of the Senate pursuant to its Rules.

21. In closing, the Senators on your Committee wish to emphasize that they firmly believe that all members of the Senate are motivated by the highest standards of public service and conduct. While a multitude of provisions currently exist to assure these high standards in the actions of Senators in performing their duties, improvements would have the merit of ensuring public confidence in the integrity of Parliament and Parliamentarians. Moreover, it would provide a valuable source of advice and counsel for Senators.

22. In considering how the system should be structured, we have been mindful of the separate constitutional role and functions of the Senate and Senators, and the fundamental importance of Canadian democratic institutions and our parliamentary system of government. These are our primary concerns, now and for the future. Transparency is important if the Senate is to preserve its credibility and independence. Also fundamental is the independence of each House of Parliament – the Senate and the House of Commons – and the further distinction between the legislative and the executive branches of government.

Therefore, it is essential that Rules of Conduct and any ethics officer appointed for the purposes of the Senate be protected under section 18 of the *Constitution Act, 1867*, and that the ethics officer's duties and functions be carried out within the constitutional powers, duties, rights, and obligations of the Senate. Final decisions must rest with the full Senate. We believe such a system will best serve the public interest.

Respectfully submitted

LORNA MILNE

Chair

## APPENDIX

### EXISTING PROVISIONS REGARDING THE CONDUCT OF SENATORS

#### *RULES OF THE SENATE*

##### **Pecuniary interest**

65(4) A Senator is not entitled to vote on any question in which the Senator has pecuniary interest not available to the general public. The vote of any Senator so interested shall be disallowed.

##### **Pecuniary interest**

94(1) A Senator who has any pecuniary interest whatsoever, not held in common with the rest of the Canadian subjects of the Crown, in the matter referred to any select committee, shall not sit on such a committee and any question arising in the committee relating to that pecuniary interest may be determined by the committee subject to an appeal to the Senate.

##### **Sponsoring Senator**

94(2) Subject to subsection (1), a Senator on whose motion any bill, petition or other matter is referred to a special committee may, if the Senator so desires, be a member of the committee.

##### **Order to disclose**

94(3) Where a select committee considers that it would be in the public interest in respect of its consideration of an order of reference, the committee may order its members to disclose the existence of their private financial interests, whether held directly or indirectly, in respect of the matter.

##### **Limitation**

94(4) Subsection (3) does not apply where the order of reference concerns an amendment to the Constitution of Canada or a public bill.



## Declaration

94(5) A member may comply with an order made under subsection (3) by signing and filing with the clerk of the committee a declaration or update that discloses the source and nature, but not the value, of the member's private financial interests in respect of the matter.

## Time

94(6) A committee that makes an order under subsection (3) shall also establish time frames for present and future members to file declarations and updates, and members who must file shall do so within the required time.

## Deemed declaration

94(7) A member who does not file a declaration or update under subsection (5) within the required time is deemed to declare that the member has no private financial interest and is bound by the deemed declaration until the member files an update.

## Deemed compliance

94(8) A member who does not file a declaration under subsection (5) and who has no private financial interest to disclose is deemed to have complied with an order made under subsection (3).

## Public disclosure

94(9) The clerk of a committee with whom a declaration or update is filed under subsection (5) shall make it available for public consultation during business hours.

## Integrity of proceedings

94(10) The validity of a decision of a committee on a matter is not affected by the fact that a member had a private financial interest, whether or not disclosed in compliance with this rule, unless the Senate or a committee decides otherwise under subsection (1).

**PARLIAMENT OF CANADA ACT****Section 14 – Prohibited contractual dealings**

- (1) No person who is a member of the Senate shall, directly or indirectly, knowingly and wilfully be a party to or be concerned in any contract under which the public money of Canada is to be paid.

**Penalty for contravention**

- (2) Any person who contravenes subsection (1) shall forfeit the sum of two hundred dollars for each day during which the contravention continues.

**Recovery of penalty**

- (3) A sum forfeited by any person under subsection (2) is recoverable from that person by any person who sues for it in any court of competent jurisdiction in Canada.

**Exceptions**

- (4) This section does not render any person liable to forfeiture by reason only that the person
  - (a) is a shareholder in any corporation having a contract or agreement with the Government of Canada, except any company that undertakes a contract for the building of any public work;
  - (b) is, or has been, a contractor for the loan of money or of securities for the payment of money to the Government of Canada under the authority of Parliament, after public competition; or
  - (c) is, or has been, a contractor in respect of the purchase or payment of the public stock or debentures of Canada, on terms common to all persons.

**Section 15 – Limitation period**

Proceedings for the recovery of any forfeiture imposed by section 14 may be instituted at any time within but not later than one year after the time when the forfeiture was incurred.

## **Section 16 – Receiving prohibited compensation**

- (1) No member of the Senate shall receive or agree to receive any compensation, directly or indirectly, for services rendered or to be rendered to any person, either by the member or another person,
  - (a) in relation to any bill, proceeding, contract, claim, controversy, charge, accusation, arrest or other matter before the Senate or the House of Commons or a committee of either House; or
  - (b) for the purpose of influencing or attempting to influence any member of either House.

### **Offence and punishment**

- (1) Every member of the Senate who contravenes subsection (1) is guilty of an offence and liable to a fine of not less than one thousand dollars and not more than four thousand dollars.

### **Offering prohibited compensation**

- (2) Every person who gives, offers or promises to any member of the Senate any compensation for services described in subsection (1), rendered or to be rendered, is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding one year and to a fine of not less than five hundred dollars and not more than two thousand dollars.

## ***CRIMINAL CODE***

### **Section 118 – Definitions**

In this Part,

“evidence” or “statement” means an assertion of fact, opinion, belief or knowledge, whether material or not and whether admissible or not;

“government” means

- (a) the Government of Canada,
- (b) the government of a province, or
- (c) Her Majesty in right of Canada or a province;

“judicial proceeding” means a proceeding

- (a) in or under the authority of a court of justice,
- (b) before the Senate or House of Commons or a committee of the Senate or House of Commons, or before a legislative council,



legislative assembly or house of assembly or a committee thereof that is authorized by law to administer an oath,

(c) before a court, judge, justice, provincial court judge or coroner,

(d) before an arbitrator or umpire, or a person or body of persons authorized by law to make an inquiry and take evidence therein under oath, or

(e) before a tribunal by which a legal right or legal liability may be established, whether or not the proceeding is invalid for want of jurisdiction or for any other reason;

“office” includes

(a) an office or appointment under the government,

(b) a civil or military commission, and

(c) a position or an employment in a public department;

“official” means a person who

(a) holds an office, or

(b) is appointed to discharge a public duty;

“witness” means a person who gives evidence orally under oath or by affidavit in a judicial proceeding, whether or not he is competent to be a witness, and includes a child of tender years who gives evidence but does not give it under oath, because, in the opinion of the person presiding, the child does not understand the nature of an oath.

## **Section 119 – Bribery of judicial officers, etc.**

(1) Every one who

(a) being the holder of a judicial office, or being a member of Parliament or of the legislature of a province, corruptly

(i) accepts or obtains,

(ii) agrees to accept, or

(iii) attempts to obtain,

any money, valuable consideration, office, place or employment for himself or another person in respect of anything done or omitted or to be done or omitted by him in his official capacity, or

(b) gives or offers, corruptly, to a person mentioned in paragraph

(a) any money, valuable consideration, office, place or employment in respect of anything done or omitted or to be done or omitted by him in his official capacity for himself or another person, is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding fourteen years.

## Consent of Attorney General

- (2) No proceedings against a person who holds a judicial office shall be instituted under this section without the consent in writing of the Attorney General of Canada.

## Section 121 – Frauds on the government

- (1) Every one commits an offence who
  - (a) directly or indirectly
    - (i) gives, offers or agrees to give or offer to an official or to any member of his family, or to any one for the benefit of an official, or
    - (ii) being an official, demands, accepts or offers or agrees to accept from any person for himself or another person, a loan, reward, advantage or benefit of any kind as consideration for cooperation, assistance, exercise of influence or an act or omission in connection with.
    - (iii) the transaction of business with or any matter of business relating to the government, or
    - (iv) a claim against Her Majesty or any benefit that Her Majesty is authorized or is entitled to bestow, whether or not, in fact, the official is able to cooperate, render assistance, exercise influence or do or omit to do what is proposed, as the case may be;
  - (b) having dealings of any kind with the government, pays a commission or reward to or confers an advantage or benefit of any kind on an employee or official of the government with which he deals, or to any member of his family, or to any one for the benefit of the employee or official, with respect to those dealings, unless he has the consent in writing of the head of the branch of government with which he deals, the proof of which lies on him;
  - (c) being an official or employee of the government, demands, accepts or offers or agrees to accept from a person who has dealings with the government a commission, reward, advantage or benefit of any kind directly or indirectly, by himself or through a member of his family or through any one for his benefit, unless he has the consent in writing of the head of the branch of government that employs him or of which he is an official, the proof of which lies on him;
  - (d) having or pretending to have influence with the government or with a minister of the government or an official, demands, accepts or offers or agrees to accept for himself or another person a reward, advantage or benefit of any kind as

consideration for cooperation, assistance, exercise of influence or an act or omission in connection with

- (i) anything mentioned in subparagraph (a)(iii) or (iv), or
  - (ii) the appointment of any person, including himself, to an office;
- (e) gives, offers or agrees to give or offer to a minister of the government or an official a reward, advantage or benefit of any kind as consideration for cooperation, assistance, exercise of influence or an act or omission in connection with
- (i) anything mentioned in subparagraph (a)(iii) or (iv), or
  - (ii) the appointment of any person, including himself, to an office; or
- (f) having made a tender to obtain a contract with the government
- (i) gives, offers or agrees to give or offer to another person who has made a tender or to a member of his family, or to another person for the benefit of that person, a reward, advantage or benefit of any kind as consideration for the withdrawal of the tender of that person, or
  - (ii) demands, accepts or offers or agrees to accept from another person who has made a tender a reward, advantage or benefit of any kind as consideration for the withdrawal of his tender.

### **Punishment**

- (3) Every one who commits an offence under this section is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding five years.

### **Section 122 – Breach of trust by public officer**

Every official who, in connection with the duties of his office, commits fraud or a breach of trust is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding five years, whether or not the fraud or breach of trust would be an offence if it were committed in relation to a private person.



## **CONSTITUTION ACT, 1867**

### **Preamble**

Whereas the Provinces of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick have expressed their Desire to be federally united into One Dominion under the Crown of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, with a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom:

### **Privileges, etc., of Houses**

18. The privileges, immunities, and powers to be held, enjoyed, and exercised by the Senate and by the House of Commons, and by the members thereof respectively, shall be such as are from time to time defined by Act of the Parliament of Canada, but so that any Act of the Parliament of Canada defining such privileges, immunities, and powers shall not confer any privileges, immunities, or powers exceeding those at the passing of such Act held, enjoyed, and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, and by the members thereof.

### **Qualifications of Senator**

23. The Qualifications of a Senator shall be as follows:

1. He shall be of the full age of Thirty Years:
2. He shall be either a natural-born Subject of the Queen, or a Subject of the Queen naturalized by an Act of the Parliament of Great Britain, or of the Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, or of the Legislature of One of the Provinces of Upper Canada, Lower Canada, Canada, Nova Scotia, or New Brunswick, before the Union, or of the Parliament of Canada after the Union:
3. He shall be legally or equitably seised as of Freehold for his own Use and Benefit of Lands or Tenements held in Free and Common Socage, or seised or possessed for his own Use and Benefit of Lands or Tenements held in Franc-alieu or in Roture, within the Province for which he is appointed, of the Value of Four thousand Dollars, over and above all Rents, Dues, Debts, Charges, Mortgages, and Incumbrances due or payable out of or charged on or affecting the same:
4. His Real and Personal Property shall be together worth Four thousand Dollars over and above his Debts and Liabilities:
5. He shall be resident in the Province for which he is appointed:

6. In the Case of Quebec he shall have his Real Property Qualification in the Electoral Division for which he is appointed, or shall be resident in that Division.

### **Disqualification of Senators**

31. The Place of a Senator shall become vacant in any of the following Cases:

1. If for Two consecutive Sessions of the Parliament he fails to give his Attendance in the Senate:
2. If he takes an Oath or makes a Declaration or Acknowledgment of Allegiance, Obedience, or Adherence to a Foreign Power, or does an Act whereby he becomes a Subject or Citizen, or entitled to the Rights or Privileges of a Subject or Citizen, of a Foreign Power:
3. If he is adjudged Bankrupt or Insolvent, or applies for the Benefit of any Law relating to Insolvent Debtors, or becomes a public Defaulter:
4. If he is attainted of Treason or convicted of Felony or of any infamous Crime:
5. If he ceases to be qualified in respect of Property or of Residence; provided, that a Senator shall not be deemed to have ceased to be qualified in respect of Residence by reason only of his residing at the Seat of the Government of Canada while holding an Office under that Government requiring his Presence there.

### **Questions as to Qualifications and Vacancies in Senate**

33. If any Question arises respecting the Qualification of a Senator or a Vacancy in the Senate the same shall be heard and determined by the Senate.





THE SENATE

LE SÉNAT

**L'INITIATIVE DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE  
D'ÉTHIQUE**

Rapport intérimaire du Comité permanent  
du  
Règlement, de la procédure et des droits du Parlement

*Présidente*

L'honorable Lorna Milne

*Vice-présidente*

L'honorable Raynell Andreychuk

avril 2003

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement a l'honneur de déposer son

## HUITIÈME RAPPORT

### 1. Le 4 février 2003, le Sénat a adopté l'ordre de renvoi suivant :

Que les documents intitulés «Proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence» et «Proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en œuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997», déposés au Sénat le 23 octobre 2002, soient renvoyés au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement;

Que, dans le cadre de son étude, le Comité examine également au même moment, d'une part, le code de déontologie en vigueur au Parlement du Royaume-Uni à Westminster et, d'autre part, des règles établissant des normes auxquelles pourraient être soumis les membres d'une chambre du parlement qui sont nommés, et qui ne peuvent être révoqués que pour cause;

Que, dans le cadre de son étude, le Comité examine aussi le libellé actuel du Règlement du Sénat, de la Loi sur le Parlement du Canada, du Code criminel du Canada et de la Loi constitutionnelle du Canada ainsi que la common law afin de déterminer, après les avoir isolées et étudiées, si leurs dispositions pertinentes suffisent à elles seules à garantir le respect par les sénateurs de normes élevées en matière d'éthique dans l'exercice de leurs fonctions; et

Que le Comité formule, s'il y a lieu, des recommandations visant l'adoption et la mise en œuvre d'un code de déontologie à l'intention des sénateurs, et les ressources nécessaires à sa mise en application, ainsi que les modifications législatives qu'il serait opportun d'apporter pour y donner effet.

### 2. Conformément à cet ordre de renvoi, le Comité a examiné la question à fond au cours des derniers mois. Bien qu'il reste encore beaucoup à faire, les membres du Comité estiment qu'il serait utile à leurs collègues du Sénat, entre autres, d'avoir une idée de leur position actuelle sur les questions soulevées par les documents.

Nous soulignons qu'il s'agit ici d'un rapport provisoire et que leurs idées peuvent évoluer au fur et à mesure que progresse leur examen des enjeux.

3. Nous commençons par souligner les sujets sur lesquels nous nous entendons à ce stade de notre étude :

- (a) Le Comité a été guidé par deux principes fondamentaux :
  - Le public doit avoir confiance que les parlementaires se conduisent conformément à une norme élevée d'éthique; et
  - Le Sénat, la Chambre des communes et le gouvernement sont des entités séparées.
- (b) Le Sénat, la Chambre des communes et le gouvernement doivent chacun avoir leur propre officier d'éthique.
- (c) Les pouvoirs et les fonctions de l'officier du Sénat doivent être définis dans le *Règlement du Sénat* et s'exercer dans le cadre des pouvoirs, des devoirs, des droits et des obligations constitutionnels du Sénat.
- (d) L'officier d'éthique du Sénat doit être nommé après entente entre la direction des partis reconnus au Sénat et la tenue d'un vote de confirmation au Sénat.
- (e) L'officier d'éthique du Sénat doit avoir un mandat de sept ans.
- (f) L'officier d'éthique du Sénat doit jouir d'une expérience juridique.
- (g) Les règles de conduite, y compris celles qui sont actuellement en vigueur, doivent être incorporées dans le *Règlement du Sénat* après une étude détaillée.
- (h) L'officier d'éthique du Sénat peut offrir aux sénateurs avis et conseils sur leurs droits et leurs obligations aux termes des règles de conduite.
- (i) L'officier d'éthique du Sénat doit faire rapport et formuler des recommandations au Sénat ou à un de ses comités, suivant les modalités prévues par le *Règlement du Sénat*, mais la décision doit relever en dernier ressort du Sénat.
- (j) Pour plus de certitude, le Comité compte examiner plus à fond les incidences de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la Cour fédérale* sur les activités de l'officier d'éthique du Sénat aux termes du *Règlement du Sénat*.

4. Malgré toutes ces convergences de vues, les membres du Comité ne s'entendent toujours pas sur la totalité des enjeux. Nous croyons que cette diversité des opinions est saine et qu'elle est normale lorsqu'il s'agit d'enjeux qui vont au cœur du rôle constitutionnel du Sénat, de la régie interne d'une institution parlementaire et de l'exercice individuel par les sénateurs de leurs fonctions.



5. Certains sénateurs citent les dispositions qui régissent actuellement les conflits d'intérêt et leur conduite et contestent la nécessité d'adopter d'autres règles et, par voie de conséquence, de charger un officier d'éthique de leur mise en application. Ils croient qu'il n'est pas nécessaire d'élaborer d'autres règles et de mettre en place un officier d'éthique afin de remédier à un problème inexistant. D'autres sénateurs estiment qu'un registre des intérêts comme celui de la Chambre des lords britannique serait suffisant.
  
6. Le Comité note que certains commentateurs ont déclaré que les sénateurs n'avaient pas de règles en matière de conflits d'intérêts. Il n'en est rien. La *Loi sur le Parlement du Canada* et d'autres lois renferment de nombreuses dispositions qui régissent leur conduite de même que le *Règlement du Sénat*. Nous reproduisons pour information ces dispositions en annexe.
  
7. Tout en ayant soigneusement examiné les arguments en faveur du statu quo, le Comité s'accorde à penser qu'il serait avantageux d'avoir des règles de conduite révisées et élargies qui soient intégrées au *Règlement du Sénat* et un officier d'éthique pour les sénateurs. Même si le Sénat a déjà des règles de conduite, le Comité a conclu qu'une nouvelle approche serait avantageuse pour les sénateurs et pour le Sénat tout entier. Les règles de conduite en vigueur doivent être codifiées, modernisées, clarifiées et élargies.
  
8. La création d'un poste d'officier d'éthique pour le Sénat est considérée comme une bonne chose. Bien que nous ayons des divergences de vues sur le statut de l'officier d'éthique, nous nous entendons en principe sur l'utilité de la fonction. L'officier d'éthique doit avoir des compétences juridiques, être nommé par et pour le Sénat et exercer les pouvoirs et les fonctions énoncés dans le *Règlement du Sénat*. En outre, la possibilité de discuter d'affaires en toute confidentialité serait un avantage inestimable que n'offre pas à lui seul un registre des intérêts.

9. En arrivant à cette conclusion, nous ne minimisons en rien le rôle que notre Légiste et conseiller parlementaire joue lorsqu'il s'agit de nous guider dans les subtilités de la *Loi sur le Parlement du Canada*. Cependant, son rôle est strictement juridique.

Les sénateurs désireux d'explorer des questions de conduite plus générales peuvent aussi s'adresser à l'actuel conseiller en éthique qui, sans avoir le mandat de conseiller les sénateurs, s'avère néanmoins utile.

Nous croyons qu'un officier d'éthique du Sénat pourrait remplir ces deux rôles en plus d'autres fonctions. Nous trouvons encourageant que, lorsqu'il a comparu devant le Comité, le Légiste et conseiller parlementaire ait abondé en ce sens et parlé de la possibilité qu'un agent d'éthique ajoute de la valeur aux pratiques actuelles du Sénat.

10. Un certain nombre des témoins du Comité ont souligné l'importance des rôles de consultation et de prévention d'un officier d'éthique. Il ressort de l'expérience d'autres législatures que, pour peu que les bases soient bien jetées, les plaintes en violation des règles de conduite se font rares. Nous avons donc conclu que la création du poste d'officier d'éthique serait préférable à la fois aux arrangements existants et à la nomination d'un officier d'éthique dont la seule tâche dans ce contexte serait de tenir un registre des intérêts.

11. Pour la création du poste d'officier d'éthique, il existe deux modèles fondamentaux : un modèle interne non législatif comme à la Chambre des communes britannique et le modèle législatif proposé dans l'avant-projet de loi du gouvernement. Il y a des arguments en faveur de chacun. Le Comité tient à souligner que les partisans de chaque modèle croient que l'officier d'éthique doit être indépendant et impartial et qu'il doit être reconnu comme tel.

12. Certains membres du Comité estiment que le modèle non législatif, suivant lequel l'officier d'éthique serait créé par voie de résolution du Sénat, offre le meilleur moyen d'atteindre cet objectif. Ils fondent leur position sur le privilège parlementaire et la séparation constitutionnelle des pouvoirs. Pour eux, il importe de comprendre que l'établissement de règles de conduite, la nomination d'un officier d'éthique et tout

ce qui découle de ces mesures relèvent du droit du Sénat de régir ses affaires internes. En fait, tous les sénateurs du Comité s'entendent sur l'importance de la séparation constitutionnelle des pouvoirs entre les branches judiciaire et législative. Les partisans du modèle non législatif craignent que le recours à une loi n'ouvre la porte à l'intervention du pouvoir judiciaire dans les actions de l'officier d'éthique, ce qui entrerait directement en conflit avec l'indépendance constitutionnelle du Sénat et les droits et les obligations des sénateurs. Il est à noter que le comité Oliver-Milliken a recommandé d'établir un régime de conduite dans le cadre exclusif du *Règlement du Sénat* et du *Règlement de la Chambre des communes*.

13. Les sénateurs qui sont de cet avis sont informés que la jurisprudence canadienne confirme que les actions d'un officier nommé en vertu d'une loi s'exercent sur la base du privilège législatif et que, par conséquent, ces actions ne peuvent pas faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Ils notent cependant que les décisions sont peu nombreuses et que la Cour suprême du Canada n'a été saisie d'aucune affaire mettant en cause le statut d'un tel officier. Dans la plus récente décision en la matière, le tribunal a interprété la loi en question et a pris sur lui de proposer à une assemblée législative une façon de traiter les conditions d'emploi de son commissaire. Certains membres du Comité trouvent ce résultat troublant et notent que le témoignage d'experts qui ont comparu devant le Comité a confirmé le risque d'une intervention de la branche judiciaire. Les sénateurs qui croient que le poste de l'officier d'éthique du Sénat devrait être non statutaire veulent prendre toutes les mesures possibles pour garantir que la séparation des pouvoirs entre les chambres et la branche judiciaire sera respectée par les tribunaux. La création d'officier d'éthique suivant le modèle non législatif confirmerait également l'indépendance du Sénat par rapport à l'Exécutif.
14. D'autre part, certains sénateurs du Comité croient que l'établissement du poste d'officier d'éthique par voie législative offrirait le meilleur moyen de faire en sorte que l'agent d'éthique soit reconnu à l'intérieur comme à l'extérieur du Sénat comme une personne indépendante ayant la stature et le mandat voulus pour servir tous les sénateurs impartialement et sans distinction de personne. Ceux qui sont de cet avis notent que la plupart des provinces et des territoires canadiens ont opté pour la voie



législative et que, à ce qu'ils sachent, ce choix n'a entraîné ni doléances ni difficultés majeures. Ils font remarquer que l'indépendance des commissaires provinciaux est reconnue et respectée au même titre que leurs directives et leurs décisions.

15. Les sénateurs favorables à l'établissement du poste d'agent d'éthique par voie législative s'estiment confortés par la jurisprudence canadienne relative au statut et aux activités des commissaires aux conflits d'intérêts territoriaux ou provinciaux. Dans deux affaires (ayant donné lieu à trois décisions), les tribunaux ont statué que les mesures prises par un commissaire au nom de l'assemblée étaient protégées par le privilège et qu'elles ne pouvaient donc pas faire l'objet d'un contrôle judiciaire même si le poste et les règles de conduite ont été établis par voie législative. L'une de ces décisions émane d'une cour d'appel provinciale. Les sénateurs partisans du modèle législatif sont confiants que, sur la base des jugements rendus et compte tenu de l'importance que la Cour suprême du Canada attache au privilège parlementaire, le recours à une loi pour créer le poste d'agent d'officier est une ligne de conduite raisonnable.
16. Les sénateurs partisans de l'établissement du poste d'officier d'éthique par voie législative concluent que les avantages de cette solution l'emportent sur les risques. En outre, ils notent que le reste du régime proposé, y compris les actuelles règles de conduite, serait adopté par voie de résolution du Sénat.
17. Quoi qu'il en soit, même si les membres du Comité ont des divergences de vues sur les modalités d'établissement du poste d'officier d'éthique, ils s'entendent sur une chose – il doit y avoir un officier d'éthique pour le Sénat et pour le Sénat seulement. Il y a à cela de nombreuses raisons. On oublie souvent et c'est pourquoi il vaut la peine de le rappeler que, bien que les deux soient des corps législatifs, le Sénat et la Chambre des communes sont des institutions distinctes. Notons seulement quelques-unes des différences entre les deux : chaque chambre gère ses propres affaires internes hors de toute ingérence; les députés et les sénateurs exercent des fonctions représentatives et constitutionnelles différentes et distinctes; nous joignons le Parlement par des voies différentes; et le Sénat n'a pas la même relation avec le

pouvoir exécutif que la Chambre des communes. En outre, le cycle électoral a des répercussions sur le travail de la Chambre des communes alors qu'il n'en a pas sur celui du Sénat. Le cadre chronologique du Sénat est donc nécessairement différent de celui de la Chambre des communes.

18. Il n'y a rien de révolutionnaire à ce que chacune des chambres d'un système bicaméral aille chacune son chemin. Au Royaume-Uni, la Chambre des communes et la Chambre des lords ont abordé chacune à leur façon la réglementation de la conduite de leurs membres. Par ailleurs, il est à noter que toutes les provinces du Canada sont unicamérales et que, par conséquent, leurs modèles ne sont pas directement applicables au Parlement fédéral.
  
19. Le Comité comprend que le gouvernement a l'intention d'établir un commissaire à l'éthique par voie législative. Nous reconnaissons au gouvernement et à la Chambre des communes le droit d'établir chacun leur régime de conduite et leur officier d'éthique comme bon leur semble. Si, après avoir dûment examiné les incidences du modèle législatif, la Chambre des communes opte pour cette solution, c'est son choix.
  
20. Les membres du Comité qui croient que le poste d'officier d'éthique du Sénat ne doit pas être établi par voie législative estiment qu'il faut retirer de l'avant-projet de loi toutes les références au Sénat.  
 Dans l'éventualité, par contre, où le poste d'officier d'éthique du Sénat serait établi par voie législative et les règles de conduite et les autres modalités fixées par voie de résolution du Sénat, il faudra quand même apporter à l'avant-projet de loi un certain nombre de changements :
  - Premièrement, comme il a été dit plus haut, le Comité s'accorde à penser que le Sénat doit avoir un officier d'éthique qui se charge exclusivement des affaires des sénateurs. L'avant-projet de loi doit être modifié en ce sens.
  - Deuxièmement, il est inacceptable que le gouverneur en conseil nomme l'officier d'éthique comme le propose l'avant-projet de loi. La nomination doit se faire après entente entre la direction des partis reconnus au Sénat et la tenue d'un vote

de confirmation au Sénat même. C'est le seul moyen d'assurer à l'officier d'éthique le respect et le soutien des sénateurs.

- Troisièmement, le mandat proposé de cinq ans ne convient pas parce qu'il ne tient pas compte du fait que l'appartenance au Sénat n'est pas liée au cycle électoral. En outre, un mandat relativement court ne valorise pas suffisamment le capital de connaissances que l'officier d'éthique va se constituer pendant la période. Nous recommandons donc que le mandat de l'officier d'éthique soit d'une durée de sept ans.
- Quatrièmement, bien que les partisans de l'établissement du poste d'officier d'éthique par voie législative ne soient pas convaincus que cette solution risque d'éroder les privilèges, les droits et les immunités du Sénat, ils admettent néanmoins qu'il faille faire preuve de prudence s'il y a un projet de loi.

Par conséquent, ce projet de loi doit établir clairement que l'officier d'éthique du Sénat est un officier du Sénat et qu'il accomplit les fonctions qui lui sont assignées dans le cadre des travaux du Sénat menés conformément au *Règlement du Sénat*.

21. En terminant, les membres du Comité tiennent à souligner qu'ils croient fermement que tous les sénateurs s'en tiennent aux normes les plus élevées en matière de service public et de conduite. Bien qu'une multitude de dispositions garantissent déjà le respect par les sénateurs de normes d'éthique élevées dans l'exercice de leurs fonctions, des améliorations auraient l'avantage d'assurer la confiance du public dans l'intégrité du Parlement et des parlementaires. En outre, ce serait une précieuse source d'avis et de conseils pour les sénateurs.
22. En examinant la façon de structurer le système, nous avons tenu compte des attributions et des fonctions constitutionnelles distinctes du Sénat et des sénateurs et de l'importance fondamentale des institutions démocratiques et du système parlementaire du Canada. Ce sont là nos principales préoccupations maintenant et pour l'avenir. La transparence est importante si l'on veut que le Sénat conserve sa crédibilité et son indépendance.



Sont également fondamentales l'indépendance de chacune des chambres du Parlement – le Sénat et la Chambre des communes – et la distinction entre les branches législative et exécutive. Par conséquent, il est essentiel que les règles de conduite et l'officier d'éthique nommé pour le Sénat soient protégés aux termes de l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et que les pouvoirs et les fonctions de l'officier d'éthique s'exercent dans le cadre des pouvoirs, des devoirs, des droits et des obligations du Sénat. Les décisions doivent relever en dernier ressort du Sénat comme tel. Nous croyons qu'un tel système servira le mieux l'intérêt public.

Respectueusement soumis

La présidente,

LORNA MILNE

## ANNEXE

### DISPOSITIONS ACTUELLES CONCERNANT LA CONDUITE DES SÉNATEURS

#### *RÈGLEMENT DU SÉNAT DU CANADA*

##### **Intérêt pécuniaire**

65(4) Un sénateur n'a pas le droit de participer à un vote sur une question où il ou elle a un intérêt pécuniaire que ne partage pas le public. Son vote est alors annulé.

##### **Intérêt financier**

94(1) Un sénateur qui a un quelconque intérêt financier, qu'il ne partage pas avec tous les Canadiens, dans une affaire renvoyée à un comité, ne peut y siéger, et toute question soulevée au sein du comité au sujet de cet intérêt peut être tranchée par le comité, sous réserve d'un appel au Sénat.

##### Motionnaire membre de comité

94(2) Sous réserve du paragraphe (1) du présent article, un sénateur dont la motion renvoie un projet de loi, une pétition ou tout autre sujet à un comité spécial, peut, s'il le désire, être membre de ce comité.

##### Ordre de déclaration

94(3) Lorsqu'un comité particulier considère qu'il y va de l'intérêt public dans l'examen d'un ordre de renvoi, il peut ordonner à ses membres de déclarer l'existence de tout intérêt financier privé qu'ils détiennent directement ou indirectement à l'égard de cette affaire.

##### Restriction

94(4) Le paragraphe (3) ne s'applique pas lorsque l'ordre de renvoi concerne un amendement à la *Constitution du Canada* ou un projet de loi d'intérêt public.

## Déclaration

94(5) Les membres peuvent se conformer à un ordre donné en vertu du paragraphe (3) en signant et en remettant au greffier du comité une déclaration ou une mise à jour indiquant la nature et la source, mais non la valeur, des intérêts financiers privés qu'ils possèdent relativement à l'affaire.

## Délai d'exécution

94(6) Le comité qui donne un ordre en vertu du paragraphe (3) fixe les délais à l'intérieur desquels les membres actuels et futurs qui sont tenus de le faire produisent la déclaration ou la mise à jour dans les délais prescrits.

## Absence de déclaration

94(7) Le membre qui ne produit pas de déclaration ou de mise à jour conformément au paragraphe (5) dans les délais prescrits est réputé déclarer qu'il n'a pas d'intérêts financiers privés et il est lié en conséquence jusqu'à ce qu'il en produise une.

## Conformité à un ordre

94(8) Le membre qui ne produit pas de déclaration conformément au paragraphe (5) et n'a pas d'intérêts financiers privés à déclarer est réputé s'être conformé à un ordre pris en vertu du paragraphe (3).

## Déclaration publique

94(9) Le greffier du comité qui reçoit une déclaration ou une mise à jour visée par le paragraphe (5) la met à la disposition du public pour consultation durant les heures ouvrables.

## Intégrité des délibérations

94(10) La validité d'une décision prise par un comité n'est pas affectée par le fait qu'un membre possède un intérêt financier privé, qu'il en ait fait ou non la déclaration conformément à la présente disposition, à moins que le Sénat ou le comité n'en décide autrement en application du paragraphe (1).



## **LOI SUR LE PARLEMENT DU CANADA**

### **L'article 14 – Contrat mettant en jeu des fonds publics**

- (1) Il est interdit à tout sénateur d'être volontairement – directement ou indirectement – partie à un contrat mettant en jeu des fonds publics fédéraux, ou d'y être mêlé d'aucune autre façon.

#### **Pénalité pour infraction**

- (2) L'infraction au paragraphe (1) est passible d'une pénalité de deux cents dollars pour chacun des jours au cours desquels elle se commet ou se continue.

#### **Recouvrement de la pénalité**

- (3) Le recouvrement de la pénalité peut être poursuivi par tout intéressé devant tout tribunal compétent au Canada.

#### **Exception**

- (4) Le présent article ne s'applique pas au sénateur qui, selon le cas:
  - (a) est actionnaire d'une personne morale et liée par contrat ou marché avec le gouvernement fédéral, sauf dans le cas d'exécution de travaux publics;
  - (b) avec l'autorisation du Parlement, prête – ou a prêté – de l'argent au gouvernement fédéral, après adjudication publique;
  - (c) fait – ou a fait – l'acquisition de valeurs ou titres du Canada, aux conditions du marché.

### **L'article 15 – Prescription**

Le recouvrement de la pénalité imposée sous le régime de l'article 14 se prescrit par un an à compter de l'infraction.

### **L'article 16 – Trafic d'influence**

- (1) Il est interdit à tout sénateur de recevoir – ou de convenir de recevoir –, directement ou indirectement, une rémunération pour services rendus ou à rendre à qui que ce soit, ou par l'intermédiaire d'un tiers:
  - (a) relativement à quelque projet de loi, délibération, marché, réclamation, dispute, accusation, arrestation ou autre affaire

devant le Sénat ou la Chambre des communes ou devant un de leurs comités;

- (b) pour influencer ou tenter d'influencer un membre de l'une ou l'autre chambre.

### Infraction et peine

- (1) Le sénateur qui contrevient au paragraphe (1) commet une infraction et encourt une amende de mille à quatre mille dollars.

### Tentative de corruption

- (2) Quiconque donne, offre ou promet à un sénateur une rémunération pour les services mentionnés au paragraphe (1) commet un acte criminel et encourt un emprisonnement maximal d'un an et une amende de cinq cents à deux mille dollars.

## **CODE CRIMINEL**

### **L'article 118 – Définitions**

Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente partie.

« charge » ou « emploi » S'entend notamment :

- a) d'une charge ou fonction sous l'autorité du gouvernement;
- b) d'une commission civile ou militaire;
- c) d'un poste ou emploi dans un ministère public.

« fonctionnaire » Personne qui, selon le cas :

- a) détient une charge ou un emploi;
- b) est nommée pour remplir une fonction publique.

« gouvernement » Selon le cas :

- a) le gouvernement du Canada;
- b) le gouvernement d'une province;
- c) Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province.

« procédure judiciaire » Procédure :

- a) devant un tribunal judiciaire ou sous l'autorité d'un tel tribunal;
- b) devant le Sénat ou la Chambre des communes ou un de leurs comités, ou devant un conseil législatif, une assemblée législative ou une chambre d'assemblée ou un comité de l'un de ces derniers qui est autorisé par la loi à faire prêter serment;
- c) devant un tribunal, un juge, un juge de paix, un juge de la cour provinciale ou un coroner;

- d) devant un arbitre, un tiers-arbitre ou une personne ou un groupe de personnes autorisé par la loi à tenir une enquête et à y recueillir des témoignages sous serment;
  - e) devant tout tribunal ayant le pouvoir d'établir un droit légal ou une obligation légale,
- que la procédure soit invalide ou non par manque de juridiction ou pour toute autre raison.

« témoignage », « déposition » ou « déclaration » Assertion de fait, opinion, croyance ou connaissance, qu'elle soit essentielle ou non et qu'elle soit admissible ou non.

« témoin » Personne qui témoigne oralement sous serment ou par affidavit dans une procédure judiciaire, qu'elle soit habile ou non à être témoin, y compris un enfant en bas âge qui témoigne sans avoir été assermenté parce que, de l'avis de la personne qui préside, il ne comprend pas la nature d'un serment.

#### **L'article 119 – Corruption de fonctionnaires judiciaires, etc.**

- (1) Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de quatorze ans quiconque, selon le cas:
  - a) occupant une charge judiciaire ou étant membre du Parlement ou d'une législature provinciale, par corruption:
    - (i) soit accepte ou obtient,
    - (ii) soit convient d'accepter,
    - (iii) soit tente d'obtenir,
 de l'argent, une contrepartie valable, une charge, une place ou un emploi pour lui-même ou pour une autre personne à l'égard d'une chose qu'il a faite ou omise ou qu'il doit faire ou omettre en sa qualité officielle;
  - b) donne ou offre, par corruption, à une personne visée à l'alinéa a), de l'argent, une contrepartie valable, une charge, une place ou un emploi à l'égard d'une chose qu'elle a accomplie ou omise ou qu'elle doit accomplir ou omettre, en sa qualité officielle, pour lui-même ou toute autre personne.

#### **Consentement du procureur général**

- (2) Nulle procédure contre une personne qui occupe une charge judiciaire ne peut être intentée sous le régime du présent article sans le consentement écrit du procureur général du Canada.



## L'article 121 – Fraudes envers le gouvernement

- (1) Commet une infraction quiconque, selon le cas:
  - (a) directement ou indirectement:
    - (i) soit donne, offre ou convient de donner ou d'offrir à un fonctionnaire ou à un membre de sa famille ou à toute personne au profit d'un fonctionnaire,
    - (ii) soit, étant fonctionnaire, exige, accepte ou offre ou convient d'accepter de quelqu'un, pour lui-même ou pour une autre personne, un prêt, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature que ce soit en considération d'une collaboration, d'une aide, d'un exercice d'influence ou d'un acte ou omission concernant\_:
    - (iii) soit la conclusion d'affaires avec le gouvernement ou un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement,
    - (iv) soit une réclamation contre Sa Majesté ou un avantage que Sa Majesté a l'autorité ou le droit d'accorder, que, de fait, le fonctionnaire soit en mesure ou non de collaborer, d'aider, d'exercer une influence ou de faire ou omettre ce qui est projeté, selon le cas;
  - (b) traitant d'affaires avec le gouvernement, paye une commission ou récompense ou confère un avantage ou un bénéfice de quelque nature à un employé ou fonctionnaire du gouvernement avec lequel il traite, ou à un membre de sa famille ou à toute personne au profit de l'employé ou du fonctionnaire, à l'égard de ces relations d'affaires, à moins d'avoir obtenu, du chef de la division de gouvernement avec laquelle il traite, un consentement écrit dont la preuve lui incombe;
  - (c) étant fonctionnaire ou employé du gouvernement, exige, accepte ou offre ou convient d'accepter d'une personne qui a des relations d'affaires avec le gouvernement une commission, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature, directement ou indirectement, par lui-même ou par l'intermédiaire d'un membre de sa famille ou de toute personne à son profit, à moins d'avoir obtenu, du chef de la division de gouvernement qui l'emploie ou dont il est fonctionnaire, un consentement écrit dont la preuve lui incombe
  - (d) ayant ou prétendant avoir de l'influence auprès du gouvernement ou d'un ministre du gouvernement, ou d'un fonctionnaire, exige, accepte ou offre ou convient d'accepter pour lui-même ou pour une autre personne une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en

- considération d'une collaboration, d'une aide, d'un exercice d'influence ou d'un acte ou d'une omission concernant:
- (i) soit une chose mentionnée aux sous-alinéas a)(iii) ou (iv),
  - (ii) soit la nomination d'une personne, y compris lui-même, à une charge;
- (e) donne, offre ou convient de donner ou d'offrir à un ministre du gouvernement ou à un fonctionnaire, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en considération d'une collaboration, d'une aide, d'un exercice d'influence ou d'un acte ou d'une omission concernant:
- (i) soit une chose mentionnée aux sous-alinéas a)(iii) ou (iv),
  - (ii) soit la nomination d'une personne, y compris lui-même, à une charge;
- (f) ayant présenté une soumission en vue d'obtenir un contrat avec le gouvernement:
- (i) ou bien donne, offre ou convient de donner ou d'offrir à une autre personne qui a présenté une soumission, ou à un membre de sa famille, ou à une autre personne à son profit, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en considération du retrait de la soumission de cette personne,
  - (ii) ou bien exige, accepte ou offre ou convient d'accepter, d'une autre personne qui a présenté une soumission, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en considération du retrait de sa soumission.

### Peine

- (3) Quiconque commet une infraction prévue au présent article est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans.

### **L'article 122 – Abus de confiance par un fonctionnaire public**

Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans tout fonctionnaire qui, relativement aux fonctions de sa charge, commet une fraude ou un abus de confiance, que la fraude ou l'abus de confiance constitue ou non une infraction s'il est commis à l'égard d'un particulier.

## LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1867

### Préambule

Considérant que les provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ont exprimé le désir de contracter une Union Fédérale pour ne former qu'une seule et même Puissance (*Dominion*) sous la couronne du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni:

### Privilèges etc., des chambres

18. Les privilèges, immunités et pouvoirs que posséderont et exerceront le Sénat et la Chambre des Communes et les membres de ces corps respectifs, seront ceux prescrits de temps à autre par loi du Parlement du Canada; mais de manière à ce qu'aucune loi du Parlement du Canada définissant tels privilèges, immunités et pouvoirs ne donnera aucuns privilèges, immunités ou pouvoirs excédant ceux qui, lors de la passation de la présente loi, sont possédés et exercés par la Chambre des Communes du Parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande et par les membres de cette Chambre.

### Qualités exigées des sénateurs

23. Les qualifications d'un sénateur seront comme suit :

1. Il devra être âgé de trente ans révolus;
2. Il devra être sujet-né de la Reine, ou sujet de la Reine naturalisé par loi du parlement de la Grande-Bretagne, ou du parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, ou de la législature de l'une des provinces du Haut-Canada, du Bas-Canada, du Canada, de la Nouvelle-Écosse, ou du Nouveau-Brunswick, avant l'union, ou du parlement du Canada, après l'union;
3. Il devra posséder, pour son propre usage et bénéfice, comme propriétaire en droit ou en équité, des terres ou tènements tenus en franc et commun socage, – ou être en bonne saisine ou possession, pour son propre usage et bénéfice, de terres ou tènements tenus en franc-alieu ou en roture dans la province pour laquelle il est nommé, de la valeur de quatre mille piastres en sus de toutes rentes, dettes, charges, hypothèques et redevances qui peuvent être attachées, dues et payables sur ces immeubles ou auxquelles ils peuvent être affectés;



4. Ses propriétés mobilières et immobilières devront valoir, somme toute, quatre mille piastres, en sus de toutes ses dettes et obligations;
5. Il devra être domicilié dans la province pour laquelle il est nommé;
6. En ce qui concerne la province de Québec, il devra être domicilié ou posséder sa qualification foncière dans le collège électoral dont la représentation lui est assignée.

### **Cas dans lesquels les sièges des sénateurs deviendront vacants**

31. Le siège d'un sénateur deviendra vacant dans chacun des cas suivants:

1. Si, durant deux sessions consécutives du parlement, il manque d'assister aux séances du Sénat;
2. S'il prête un serment, ou souscrit une déclaration ou reconnaissance d'allégeance, obéissance ou attachement à une puissance étrangère, ou s'il accomplit un acte qui le rend sujet ou citoyen, ou lui confère les droits et les privilèges d'un sujet ou citoyen d'une puissance étrangère;
3. S'il est déclaré en état de banqueroute ou de faillite, ou s'il a recours au bénéfice d'aucune loi concernant les faillies, ou s'il se rend coupable de concussion;
4. S'il est atteint de trahison ou convaincu de félonie, ou d'aucun crime infamant;
5. S'il cesse de posséder la qualification reposant sur la propriété ou le domicile; mais un sénateur ne sera pas réputé avoir perdu la qualification reposant sur le domicile par le seul fait de sa résidence au siège du gouvernement du Canada pendant qu'il occupe sous ce gouvernement une charge qui y exige sa présence.

### **Questions quant aux qualifications et vacances, etc.**

33. S'il s'élève quelque question au sujet des qualifications d'un sénateur ou d'une vacance dans le Sénat, cette question sera entendue et décidée par le Sénat.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

#### WITNESSES

#### TÉMOINS

**Monday, April 7, 2003:**

*By video conference:*

*From the House of Lords:*

Lord Williams of Mostyn, QC, Lord Privy Seal and Leader of the House of Lords;

Mr. Brendan Keith, Principal Clerk of the Judicial Office and Registrar of Lords' Interests.

**Le lundi 7 avril 2003:**

*Par vidéoconférence:*

*De la Chambre des lords:*

Lord Williams of Mostyn, c.r., lord du Sceau privé et leader Chambre des lords;

M. Brendan Keith, greffier principal, Justice, et registraire intérêts des lords.

29  
275



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing Committee on*

# Rules, Procedures and the Rights of Parliament

*Chair:*

The Honourable LORNA MILNE

---

Tuesday, April 29, 2003  
Wednesday, April 30, 2003

---

### Issue No. 12

#### First meeting on:

Bill C-15, An Act to amend the  
Lobbyists Registration Act

and

#### Business of the Committee

---

#### INCLUDING:

THE NINTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Reprint of the *Rules of the Senate*)

---

WITNESSES  
(See back cover)

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité permanent du*

# Règlement, de la procédure et des droits du Parlement

*Présidente:*

L'honorable LORNA MILNE

---

Le mardi 29 avril 2003  
Le mercredi 30 avril 2003

---

### Fascicule n° 12

#### Première réunion concernant:

Le projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi sur  
l'enregistrement des lobbyistes

et

#### Les travaux du comité

---

#### Y COMPRIS:

LE NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Version révisée du *Règlement du Sénat*)

---

TÉMOINS  
(Voir à l'endos)



THE STANDING COMMITTEE ON RULES,  
PROCEDURES AND THE RIGHTS OF PARLIAMENT

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

- |  |  |
|--|--|
| * Carstairs, P.C.<br>(or Robichaud, P.C.)<br>Di Nino<br>Fraser<br>Grafstein<br>Hubley<br>Joyal, P.C. | Murray, P.C.<br>Pépin<br>Ringuette<br>Robertson<br>Rompkey, P.C.<br>Smith, P.C.<br>Stratton<br>Wiebe |
| * Lynch-Staunton<br>(or Kinsella)  |  |

*\*Ex Officio Members*

(*Quorum 4*)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Andreychuk was substituted for that of the Honourable Senator Eyton (*April 15, 2003*)

The name of the Honourable Senator Robertson was substituted for that of the Honourable Senator Beaudoin (*April 15, 2003*)

The name of the Honourable Senator Pépin was substituted for that of the Honourable Senator Finnerty (*April 10, 2003*)

The name of the Honourable Senator Wiebe was substituted for that of the Honourable Senator Fairbairn (*April 10, 2003*)

LE COMITÉ PERMANENT DU RÈGLEMENT,  
DE LA PROCÉDURE ET DES DROITS DU PARLEMENT

*Présidente:* L'honorable Lorna Milne

*Vice-présidente:* L'honorable A. Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

- |  |  |
|--|--|
| * Carstairs, c.p.<br>(ou Robichaud, c.p.)<br>Di Nino<br>Fraser<br>Grafstein<br>Hubley<br>Joyal, c.p. | Murray, c.p.<br>Pépin<br>Ringuette<br>Robertson<br>Rompkey, c.p.<br>Smith, c.p.<br>Stratton<br>Wiebe |
| * Lynch-Staunton<br>(ou Kinsella)  |  |

*\* Membres d'office*

(*Quorum 4*)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Andreychuk substitué à celui de l'honorable sénateur Eyton (*le 15 avril 2003*)

Le nom de l'honorable sénateur Robertson substitué à celui de l'honorable sénateur Beaudoin (*le 15 avril 2003*)

Le nom de l'honorable sénateur Pépin substitué à celui de l'honorable sénateur Finnerty (*le 10 avril 2003*)

Le nom de l'honorable sénateur Wiebe substitué à celui de l'honorable sénateur Fairbairn (*le 10 avril 2003*)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, April 3, 2003:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Rompkey, P.C., seconded by the Honourable Senator Cook, for the second reading of Bill C-15, An Act to amend the Lobbyists Registration Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Rompkey, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Pearson, that the Bill be referred to the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament.

After debate,

The question being put on the motion in amendment, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi, 3 avril 2003:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Rompkey, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Cook, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Rompkey, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Pearson, que le projet de loi soit renvoyé au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, April 29, 2003  
(27)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 9:33 a.m. this day, in room 356-S Centre Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Hubley, Joyal, P.C., Milne, Robertson, Rompkey, P.C., Stratton, Wiebe (8).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson and Geoffrey P. Kieley.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 3, 2003, the committee resumed debate on the motion of the Honourable Senator Rompkey, P.C., seconded by the Honourable Senator Cook, for the second reading of Bill C-15, to amend the Lobbyists Registration Act. (*For complete text of Order of Reference see Proceedings of the Committee.*)

## WITNESSES:

*From Industry Canada:*

Ms. Diane Champagne-Paul, Director, Lobbyists Registration;

Mr. Pierre Legault, Senior General Counsel;

Mr. Bruce Bergen, Legal Counsel.

Ms. Champagne-Paul made a brief opening statement and, with Mr. Legault and Bergen, answered questions.

At 10:51 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, April 30, 2003  
(28)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 12:07 p.m. this day, in room 356-S Centre Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Fraser, Hubley, Joyal, P.C., Kinsella, Milne, Ringuette, Robertson, Rompkey, P.C., Stratton, Wiebe (11).

*Other senators present:* The Honourable Senators Corbin and Sparrow (2).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson.

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 29 avril 2003  
(27)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 9 h 33, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Hubley, Joyal, c.p., Milne, Robertson, Rompkey, c.p., Stratton, Wiebe (8).

*Également présents:* Du Service de recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement: Jamie Robertson et Geoffrey P. Kieley.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 3 avril 2003, le comité reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Rompkey, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Cook, relative à la deuxième lecture du projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans les délibérations du comité.*)

## TÉMOINS:

*D'Industrie Canada:*

Mme Diane Champagne-Paul, directrice, Direction de l'enregistrement des lobbyistes;

M. Pierre Legault, avocat général principal;

M. Bruce Bergen, avocat-conseil.

Mme Champagne-Paul fait une brève déclaration et, avec M. Legault et M. Bergen, répond aux questions.

À 10 h 51, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 30 avril 2003  
(28)

[Traduction]

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 12 h 07, dans la salle 356-S, de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Fraser, Hubley, Joyal, c.p., Kinsella, Milne, Ringuette, Robertson, Rompkey, c.p., Stratton et Wiebe (11).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Corbin et Sparrow (2).

*Également présent:* Jamie Robertson de la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement.



Pursuant to its mandate under rule 86(1)(f) of the *Rules of the Senate*, the Committee preceded to a consideration of the printing of an updated copy of the Rules of the Senate of Canada.

WITNESS:

*From the Senate of Canada:*

Dr. Gary O'Brien, Deputy Clerk and Principal Clerk, Legislative Services.

Dr. O'Brien made a brief opening statement and answered questions.

Senator Joyal moved, — That a revised index for the *Rules of the Senate* be explored by the staff of the committees, in cooperation with the Deputy Clerk and the Library of Parliament indexers.

The question being put on the motion, it was agreed.

It was agreed that the Chair table in the Senate, the reprinted *Rules of the Senate*.

At 12:40 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Conformément à son mandat et à l'alinéa 86(1)f), le comité examine l'impression possible d'une nouvelle version du *Règlement du Sénat du Canada*.

TÉMOIN:

*Du Sénat du Canada:*

M. Gary O'Brien, sous-greffier et greffier principal, Services législatifs.

M. O'Brien fait une brève déclaration et répond aux questions.

Le sénateur Joyal propose qu'un indexe révisé du *Règlement du Sénat* soit examiné par le personnel des comités en collaboration avec le sous-greffier et les indexateurs de la Bibliothèque du Parlement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est entendu que la présidente dépose au Sénat la version révisée du *Règlement du Sénat*.

À 12 h 40, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité,*

Blair Armitage

*Clerk of the Committee*

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Wednesday, April 30, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament has the honour to table its

**NINTH REPORT**

Your Committee has revised the February 2002 edition of the *Rules of the Senate* and accordingly tables an updated version dated April 2003, authorized by the Senate.

Respectfully submitted,

*La présidente,*

LORNA MILNE

*Chair*

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le mercredi 30 avril 2003

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement a l'honneur de déposer son

**NEUVIÈME RAPPORT**

Votre comité, après avoir révisé le *Règlement du Sénat* dans la version de février 2002, dépose la version mise à jour en avril 2003 et autorisée par le Sénat.

Respectueusement soumis,

**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, April 29, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament, to which was referred Bill C-15, to amend the Lobbyists Registration Act, met this day at 9:33 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lorna Milne** (*Chairman*) in the Chair.

[English]

**The Chairman:** Honourable senators, our first witnesses are from Industry Canada.

Please proceed.

**Ms. Diane Champagne-Paul, Director, Lobbyists Registration, Industry Canada:** Madam Chair, honourable senators, I want first to thank you for the invitation to appear before you as you begin your examination of Bill C-15, to amend the Lobbyists Registration Act.

I will keep my remarks brief today. From reading the debate that took place at second reading, I noted the degree of general satisfaction with the bill on both sides of the chamber.

I believe that, in no small measure, this bill reflects a simple reality: The Government of Canada has a lobbyist registration system that works well. We have a transparent system so Canadians can easily see who is lobbying which departments about which issues. We have a system that works because all involved — lobbyists and those whom they lobby — understand the importance of making it work.

Having said that, there is usually room for improvement in any legislation, especially with some seven years of experience to guide us. That general incentive to improve the legislation is even more compelling at a time when Canadians rightly want to see all public institutions take action to earn their confidence and trust.

[Translation]

A good starting point is to describe briefly the lobbyists registration system that we have in place today. Four key principles guide the current system and would continue under Bill C-15.

First we see free and open access to government as an important matter of public interest. Second, we recognize that lobbying public office holders is a legitimate activity. Third, we believe that public office holders and the public deserve to know who is attempting to influence government.

Finally, we understand that any system of registration of paid lobbyists should work in ways that do not impede free and open access to government. The current act is focused on people who

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 29 avril 2003

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, qui a été saisi du projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, se réunit aujourd'hui à 9 h 33 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Lorna Milne** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**La présidente:** Honorables sénateurs, nos premiers témoins représentent le ministère de l'Industrie du Canada.

Je vous laisse la parole.

**Mme Diane Champagne-Paul, directrice, Direction de l'enregistrement des lobbyistes, Industrie Canada:** Madame la présidente, honorables sénateurs, je tiens tout d'abord à vous remercier de m'avoir invitée au moment où vous vous penchez sur le projet de loi C-15, la Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.

Je vais m'en tenir à de courtes observations d'ouverture aujourd'hui. À la lecture du débat qu'a suscité la deuxième lecture, j'ai constaté une satisfaction générale, des deux côtés de la Chambre, relativement au projet de loi.

Je crois que cette satisfaction est le reflet d'une simple réalité. Le gouvernement du Canada dispose d'un système d'enregistrement qui fonctionne bien. Nous avons un système transparent, de sorte que les Canadiens et les Canadiennes peuvent facilement voir qui exerce du lobbying auprès de quels ministères et à quels sujets. Nous avons un système qui fonctionne bien parce que tous les intervenants — les lobbyistes et ceux qui sur qui s'exerce le lobbying — comprennent à quel point ce bon fonctionnement est important.

Ceci étant dit, il est toujours possible d'améliorer la législation — surtout avec sept années d'expérience pour nous guider. D'ailleurs, on a encore plus tendance à vouloir améliorer la législation en ce moment, car les Canadiens et les Canadiennes exigent, à juste titre, que tous les établissements publics agissent de manière à mériter leur confiance.

[Français]

Tout d'abord, décrivons brièvement le système d'enregistrement des lobbyistes en vigueur. Avec le projet de loi C-15, quatre principes clés guident le système actuel et le guideront toujours.

Premièrement, l'accès libre au gouvernement est une importante question d'intérêt public. Deuxièmement, nous reconnaissons que le lobbying des titulaires de charge publique est une activité légitime. Troisièmement, nous pensons que les titulaires de charge publique et le public méritent de savoir qui cherche à influencer le gouvernement.

Enfin, nous comprenons qu'un système quelconque d'enregistrement des lobbyistes rémunérés devrait fonctionner de manière à ne pas nuire au libre accès au gouvernement. La loi



are being paid to help influence public office holders when it comes to matters such as legislation, regulations, policies, programs or grants and contributions.

I should point out that by public office holders, we mean parliamentarians and their staff, as well as all federal employees, including those in the Canadian Forces and the Royal Canadian Mounted Police. The act sets out different kinds of information that lobbyists have to provide on their work and sets the stage for the Lobbyists' Code of Conduct and its standards of conduct that add further detail to the direction set in the legislation.

Bill C-15 is the culmination of an extensive review process. The House of Commons Standing Committee on Industry, Science and Technology studied the act in 2001. It made recommendations on some issues and recommended no change to many others, stressing the act does work well.

That led to this bill, which was only amended slightly prior to its arrival in the Senate. As with most bills of this kind, there are the usual technical amendments that would ensure consistency between the English and French versions and address minor wording points that have been discovered over time. More substantively, Bill C-15 proposes three main areas of change.

*[English]*

The first change would address some confusion over who needs to register as a lobbyist.

Under Bill C-15, unless we are talking about simple fact-finding, if a person communicates with a public officeholder and is paid to do so, then that person has to register as a lobbyist. Bill C-15 would also end the exemption that is now in place if a public officeholder initiates the contact with the lobbyist. So no matter who calls first, communication requires registration.

The second change would create a single registration system covering lobbyists employed by businesses and lobbyists employed by not-for-profit organizations — people the legislation refers to as in-house lobbyists. Under the proposed new system for in-house lobbyists, their chief executive officers would be the ones who actually register on behalf of their businesses or organizations. That change would focus responsibility for adherence to the law at the top. The need to register would come into effect if the cumulative lobbying of all employees works out to be at least 20 per cent of the working time of one employee. The same consistency would come into effect for the required updating of registration and deregistration information, giving Canadians the most current information possible.

actuelle est axée sur les individus qui sont rémunérés pour contribuer à influencer les titulaires de charge publique et ce, sur le plan de la législation, de la réglementation, des politiques, des programmes ou des subventions et contributions.

Par «titulaire de charges publiques», nous entendons les parlementaires et leur personnel ainsi que les employés fédéraux, y compris ceux des Forces canadiennes et de la Gendarmerie Royale du Canada. La loi énonce les différents types d'information que les lobbyistes ont à déclarer et prépare le terrain en vue de l'application de leur code de déontologie et de leurs normes de conduite qui précisent davantage l'orientation prévue dans la législation.

Le projet de loi C-15 est le point culminant d'un examen approfondi. Le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de l'autre Chambre a étudié la loi en 2001. Il a formulé des recommandations au sujet de certains aspects et a recommandé qu'aucun changement ne soit apporté dans d'autres cas en insistant sur le fait que la loi fonctionne déjà bien.

Cela a donné lieu à ce nouveau projet de loi qui n'a été que légèrement amendé avant son arrivée au Sénat. Comme dans le cas de plusieurs projets de loi, des amendements de forme assurent la cohérence des versions anglaise et française et règlent les questions mineures de formulation découvertes avec le temps. Les changements plus substantiels proposés dans le projet de loi C-15 portent sur trois grands aspects.

*[Traduction]*

Le premier changement vise à éliminer la confusion qui règne au sujet de ceux qui doivent s'enregistrer comme lobbyistes.

Sous le projet de loi C-15, à moins qu'il s'agisse d'obtenir de simples faits, si une personne communique avec un titulaire de charge publique et cette personne est rémunérée pour le faire, alors elle doit s'enregistrer comme lobbyiste. Le projet de loi C-15 éliminerait aussi l'exception qui s'applique actuellement si c'est le titulaire de charge publique qui prend l'initiative de communiquer avec les lobbyistes. Ainsi, peu importe la personne qui fait la première démarche, dès qu'il y a une communication, l'enregistrement devient obligatoire.

Le deuxième changement créerait un seul système d'enregistrement couvrant les lobbyistes employés par des entreprises sans but lucratif — ceux qui sont désignés dans la législation par l'expression «lobbyistes salariés». En vertu du nouveau système qui est proposé pour les lobbyistes salariés, ce serait le premier dirigeant de l'entreprise ou de l'organisation qui devrait en fait s'enregistrer au nom de celle-ci. Les changements feraient donc porter la responsabilité du respect de la loi à la haute direction. L'enregistrement deviendrait obligatoire lorsque les activités cumulatives de lobbying de tous les employés correspondent à au moins 20 p. 100 du temps de travail d'un employé. Il en ira de même pour l'obligation d'actualiser l'enregistrement et le désenregistrement de l'information, de façon à offrir aux Canadiens et aux Canadiennes l'information la plus à jour possible.

To add to that information, this bill has come to you with one amendment from the House. It was agreed that it would be in keeping with the spirit of the bill if it were required that any in-house lobbyists who had formerly worked for the Government of Canada had to provide information on the positions that they held.

The final major change I want to mention obligates the ethics counsellor and his staff to report matters that appear to be offences under any law to the police, if they come across them during their own investigations.

[Translation]

Before I conclude my remarks, I want to comment on some recurring points that I expect some of you may raise about the lobbyists registration system and the current act as well as the proposals now before this committee. One point is the question of extending the scope of information that would be provided under the Lobbyists Registration Act.

For example, it has been proposed that lobbyists list the names of every public office holder whom they contact. However, when the Standing Committee on Industry, Science and Technology did its review of that specific issue in 2001, it decided against making that recommendation. It came to the conclusion that not only would that added disclosure not add significantly to transparency, it would work against principles underlying the act. The committee felt that adding to information requirements would impede communications between public office holders and lobbyists. It was certainly the view that adding this level of information would considerably increase the costs of compliance and enforcement. The Government agrees with the committee.

[English]

A similar point could be made about the suggestion that lobbyists report their fees. When the current act was considered in 1994 and 1995 and again in the 2001 review, the parliamentary committees concluded that because other professionals can be involved in the policy process without requirement to disclose fees it would be arbitrary to single out lobbyists. On this point, as on the last point, the government believes that the committee was right.

I should end my remarks with this point. Parliamentary reviews, the testimony of people who know the lobbying process well and our own sense of the situation tell us that the systems works. Lobbying is a legitimate activity and one that must take place with transparency. It is in the interests of everyone who believes in open, effective government that this be so. The system works because all involved know that they have to make it work and that they have to be seen to make it work. The few amendments that we are discussing today will help an effective system work even better and will do more to earn the trust of Canadians.

En plus, le projet de loi vous parvient avec une modification apportée par la Chambre. On a convenu qu'il serait conforme à l'intention du projet de loi d'exiger que les lobbyistes salariés qui ont déjà travaillé pour le gouvernement du Canada donnent de l'information sur les postes qu'ils ont occupés.

Le dernier grand changement que je tiens à mentionner consiste à obliger le conseiller en éthique et son personnel à porter à l'attention de la police ce qu'ils découvrent au cours de leurs propres enquêtes et qui semble contrevenir à une loi quelconque.

[Français]

Avant de terminer, je tiens à mentionner certains points récurrents que certains d'entre vous soulèveront sans doute au sujet du système d'enregistrement des lobbyistes, de la présente loi ainsi que des propositions sur lesquelles se penche actuellement le comité. Il s'agit de la question d'étendre la portée des exigences relatives à l'information à fournir en vertu de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.

Par exemple, on a proposé que les lobbyistes donnent le nom de tous les titulaires de charge publique avec qui ils entrent en contact. Toutefois, lorsque le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie s'est penché sur cette question particulière en 2001, il a décidé de ne pas y donner suite. En effet, il en est venu à la conclusion que la divulgation de cette information n'améliorerait pas beaucoup la transparence, mais qu'elle irait à l'encontre des principes sous-jacents de la loi. Le comité était d'avis qu'en exigeant davantage d'information, on nuirait aux communications entre le titulaire de charge publique et les lobbyistes. Il était certainement d'avis qu'on augmenterait ainsi considérablement le coût de la conformité et de l'application de la loi. Le gouvernement est d'accord avec le comité.

[Traduction]

On peut en dire autant de la suggestion selon laquelle les lobbyistes devraient déclarer leurs honoraires. Au moment où la loi actuelle a été examinée, en 1994-1995, et à nouveau en 2001, les comités parlementaires ont conclu que, puisque d'autres professionnels peuvent participer au processus d'élaboration des politiques sans avoir à déclarer leurs honoraires, il serait arbitraire de traiter les lobbyistes différemment. À cet égard, encore une fois, le gouvernement est d'avis que le comité a eu raison.

Je terminerai mes observations avec ceci: les examens parlementaires, le témoignage des gens qui connaissent bien le processus de lobbying et notre propre impression de la situation nous font dire que le système fonctionne bien. Le lobbying est une activité légitime, qui doit s'exercer avec transparence. Il est de l'intérêt de ceux qui croient à un gouvernement ouvert, efficace, qu'il en soit ainsi. Le système fonctionne bien, car tous les intervenants savent qu'ils doivent faire qu'il fonctionne bien et démontrer que c'est le cas. Les quelques modifications dont nous discutons ici aideront un système déjà efficace à fonctionner encore mieux et à inspirer davantage confiance aux Canadiens et Canadiennes.



With that, I await your questions, honourable senators.

**Senator Stratton:** I know that you may not be able to answer this question, however, we have been informed by various people that Bill C-15 can only work if the House and the Senate adopt a set of ethics that works in conjunction with this measure. That is how I understand and view this situation.

What do you see as the process? Please comment.

What do you see as the process if Bill C-15 were in place with the ethics commissioners, replacing the ethics counsellor? I would expect, or I would hope, that there would be ethics commissioners, perhaps three — one for each House and one for the Executive.

Could you give us your view of how this measure could work?

**Ms. Champagne-Paul:** First, the Lobbyists Registration Act, LRA, and Bill C-15's proposed amendments to the act will work separately from the ethics package. Should the ethics package be adopted, there will be consequential amendments to enable the LRA to continue to work. In my view, they are basically separate and the LRA would be able to work.

**Senator Stratton:** I am looking at and trying to understand how you would perceive that working? There would be, in essence, perhaps three ethics commissioners. I am asking you to look at that supposition. It would appear that you would be looking at working with three ethics commissioners, as well as trying to run your shop. How do you see that relationship working?

**Ms. Champagne-Paul:** Under the Lobbyists Registration Act, there are two functions. First, the registrar is responsible for the application of the registration requirements. In respect of the Lobbyists Code of Conduct, as you well know, under the current regime that is the responsibility of the ethics counsellor.

I presume that, with the ethics package, if and when it is enacted, the portion of the act that governs the responsibilities for the application of the registration requirements would continue.

As far as the application of the Lobbyists Code of Conduct, I would presume that the new ethics commissioner would be substituted for the current ethics counsellor. However, that is speculation. I believe that is how it would work.

**Senator Stratton:** How does this system work now with the ethics counsellor? Does your department have anything to do with the office of the ethics counsellor, or are they totally separate?

**Ms. Champagne-Paul:** There is uniformity, if you wish. As a registrar, I provide a form of support. I am responsible for ensuring compliance with the registration requirements. I will support the ethics counsellor in his review of cases where there

Honourables sénateurs, j'attends vos questions.

**Le sénateur Stratton:** Je sais que vous ne pourrez peut-être pas répondre à cette question, mais plusieurs personnes nous ont dit que le projet de loi C-15 ne peut fonctionner que si la Chambre et le Sénat adoptent une série de règles de déontologie qui s'appliquent en conjonction avec cette mesure. C'est ainsi que je perçois et comprends cette situation.

Quel processus envisagez-vous? J'attends vos commentaires.

Quel serait, selon vous, le processus si le projet de loi était appliqué avec les commissaires à l'éthique qui remplaceraient le conseiller en éthique? Je m'attendrais, ou même j'espérerais qu'il y ait des commissaires à l'éthique, peut-être trois — un pour chacune des Chambres et un autre pour l'exécutif.

Pourriez-vous nous exposer votre point de vue sur la manière dont cette mesure pourrait s'appliquer?

**Mme Champagne-Paul:** Tout d'abord, la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, la LEL, et les amendements à la loi qui propose le projet de loi C-15 sont distincts de la série de mesures en matière d'éthique. Si cette série de mesures était adoptée, il y aurait des amendements connexes pour que la LEL reste applicable. À mon avis, ce sont deux choses distinctes et la LEL devrait pouvoir s'appliquer.

**Le sénateur Stratton:** J'observe tout cela et j'essaie de comprendre comment vous pouvez concevoir que cela puisse fonctionner? Il y aurait, de fait, peut-être trois commissaires à l'éthique. J'aimerais que vous envisagiez cette hypothèse. Il semble que vous devriez composer avec trois commissaires à l'éthique, en plus d'essayer de tenir votre boutique. Quelle serait, selon vous, la nature de la relation?

**Mme Champagne-Paul:** En vertu de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, il y a deux fonctions. Tout d'abord, le directeur est responsable de l'application des exigences en matière d'enregistrement. En ce qui concerne le Code de déontologie des lobbyistes, comme vous le savez sûrement, dans le système actuel, c'est la responsabilité du conseiller en éthique.

Je suppose qu'avec la série de mesures en matière d'éthique, si elles entrent en vigueur et à ce moment-là seulement, la partie de la loi qui régit les responsabilités de l'application des exigences en matière d'enregistrement sera maintenue.

En ce qui concerne l'application du Code de déontologie des lobbyistes, je suppose que le nouveau commissaire à l'éthique se substituerait au conseiller en éthique actuel. Ce ne sont toutefois que des spéculations. Je suppose que c'est ainsi que cela fonctionnerait.

**Le sénateur Stratton:** Comment le système fonctionne-t-il maintenant avec le conseiller en éthique? Est-ce que votre ministère a quoi que ce soit à faire avec le bureau du conseiller en éthique, ou sont-ils absolument distincts?

**Mme Champagne-Paul:** C'est pour l'uniformité, si on veut. En tant que directrice, je fournis une espèce d'appui. Je suis chargée d'assurer l'observation des exigences en matière d'enregistrement. J'appuie le conseiller en éthique dans son examen des dossiers où



may be a breach, or an allegation of a breach, to the Lobbyists Code of Conduct by ensuring that the individual against whom the complaint is made is, in fact, a lobbyist.

I am not sure that I am answering your question, but that is how it currently works.

**Mr. Pierre Legault, Senior General Counsel, Industry Canada:** If I may add to that, the ethics counsellor is also responsible for editing and creating a lobbyist code that applies to those who register. Thus, there has to be a close working relationship between the two in that respect.

As far as what will happen in the future, it depends to a great extent on what the House of Commons and the Senate decide in terms of a system.

**Senator Stratton:** I appreciate that.

**Senator Robertson:** In the legislation, there seems not to be penalties for lobbyists who are in violation. How will that be handled?

**Ms. Champagne-Paul:** There are penalties set out in the existing Lobbyists Registration Act.

**Senator Robertson:** Could you review them for me?

**Ms. Champagne-Paul:** There are two kinds of occurrences that could warrant penalties: failing to register and knowingly providing false information.

Where such allegations exist, I, as the registrar, would review the matter to ensure that the facts would support such allegations. The matter would then be referred to the Royal Canadian Mounted Police, RCMP. If the case is prosecuted, the penalty for a failure to register could be a fine of up to \$25,000 and/or imprisonment of up to six months. If there has been a provision of misleading information, then the penalties could be as much as a fine of up to \$100,000 and imprisonment of up to two years.

**Mr. Legault:** There is another aspect to this issue, which is the violation of the code of conduct for lobbyists, as well. The penalty there is public scrutiny and a report to Parliament.

**Senator Joyal:** At the top of page 4 of the French version of the presentation, we see a reference to the underlying principle of the law, which I understand to be the Lobbyists Registration Act.

[Translation]

You mentioned the principles underlying the act.

[English]

I am intrigued by the underlying principles. Could you expand on those underlying principles? If you refer to them, you probably have a clear idea of those principles.

il pourrait y avoir violation, ou allégation de violation du Code de déontologie des lobbyistes en m'assurant que la personne contre qui la plainte est dirigée est, de fait, un lobbyiste.

Je ne suis pas sûre de bien répondre à votre question, mais c'est ainsi que cela fonctionne actuellement.

**M. Pierre Legault, avocat général principal, Industrie Canada:** Si je peux ajouter quelque chose, le conseiller en éthique est aussi responsable de créer et de réviser un code de déontologie des lobbyistes qui s'applique à ceux qui s'enregistrent. Ces deux personnes doivent donc entretenir une relation de travail étroite à cette fin.

Quant à ce qui arrivera dans le futur, cela dépend dans une large mesure du système dont décideront la Chambre des communes et le Sénat.

**Le sénateur Stratton:** Je vois.

**Le sénateur Robertson:** La loi ne semble pas prévoir de sanction pour les lobbyistes qui l'enfreignent. Comment est-ce que ce sera corrigé?

**Mme Champagne-Paul:** Des sanctions sont prévues dans la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes en vigueur actuellement.

**Le sénateur Robertson:** Est-ce que vous pourriez me les dire?

**Mme Champagne-Paul:** Il y a deux types de situations qui sont passibles de sanctions: l'omission de s'inscrire comme lobbyiste et la communication volontaire de renseignements erronés.

Quand de telles allégations sont faites, en tant que directrice, j'examine la question pour m'assurer que les faits confirment de telles allégations. Le cas échéant, le dossier serait transmis à la Gendarmerie Royale du Canada, la GRC. Si des accusations sont portées, la sanction pour avoir omis de s'enregistrer pourrait être sous forme d'une amende maximale de 25 000 \$ ou de peine d'emprisonnement pour une période maximale de six mois, ou les deux. S'il y a eu communication de renseignements erronés, les sanctions pourraient être une amende maximale de 100 000 \$ et une peine d'emprisonnement pour une période maximale de deux ans.

**M. Legault:** Il y a un autre aspect à cette question, qui est la violation du Code de déontologie des lobbyistes, aussi. La sanction, dans ce cas-là, est un examen public et un rapport au Parlement.

**Le sénateur Joyal:** Au haut de page 4 de la version française de votre présentation, nous voyons qu'il est fait référence aux principes sous-jacents de la loi, soit, si je comprends bien, la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.

[Français]

Vous faites référence aux principes sous-jacents de la loi.

[Traduction]

Je suis intrigué par ces principes sous-jacents. Pourriez-vous les expliquer un peu? Si vous en parlez, vous avez probablement une bonne idée de ce qu'ils sont.

[Translation]

What would those underlying principles be?

[English]

That would help us to understand the essential objective of this bill. I have read the bill, as have my other colleagues. We can do a surface reading of it. However, it is important to understand what we are doing in the system. To understand the system, we must understand the underlying principles, as you refer to them in your statement.

**Ms. Champagne-Paul:** The four key underlying principles that I referred to in my opening statement are basically part of the preamble to the Lobbyists Registration Act as currently exists.

These four basic principles are: first, free and open access to government, which is of major importance to public interests; second, recognition that lobbying as an activity is a legitimate activity; third, transparency — the act specifies that “whereas it is desirable that public office holders and the public be able to know who is attempting to influence government”; and fourth, that wherever a system of registration is put in place for paid lobbyists such system should not impede the free and open access to government. This fourth item ties in with the first, which is free and open access to government.

Those are the four key elements that guided the proposed legislation and continue to guide Bill C-15 that is before you today.

**Senator Joyal:** Did you not judge it appropriate, in your revision of the implementation of the bill since its adoption in 1985, to add other principles in the context of the overall government package to improve “transparency entrusted to government activities,” including members of the House of Commons, senators, ministers, political parties and the whole group of initiatives that the government has tabled in the other place and some of which is before the Senate at present?

My point is that we must go one step further, that is, the principle that justice is not only done, but also that it appears to be done. In other words, there must be a principle. I hate the term “ethics package,” but for the sake of another word I will use it. In the ethics package pertaining to or applying to MPs, senators and ministers, justice appearing to be done is a fundamental element of the trust that there is a neutral element of appreciation in the system.

Many of us who have been involved in public administration, be it at the provincial or federal level, understand that there is a vast area of decision making in the hands of public administration. Most decision-making activity is in the hands of

[Français]

Quels sont les principes sous-jacents de la loi?

[Traduction]

Cela nous aiderait à comprendre l'objectif fondamental de ce projet de loi. J'ai lu le projet de loi, et mes collègues aussi. Nous pouvons en faire une lecture superficielle. Toutefois, il est important que nous comprenions ce que nous faisons dans le système. Pour comprendre le système, nous devons en comprendre les principes sous-jacents, dont vous parlez dans votre déclaration.

**Mme Champagne-Paul:** Les quatre plus grands principes sous-jacents dont j'ai parlé dans ma déclaration d'ouverture sont, en fait, intégrés au préambule de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes qui est en vigueur actuellement.

Ces quatre principes sont: premièrement, la liberté d'accès aux institutions de l'État, ce qui revêt une grande importance pour les intérêts publics; deuxièmement, la reconnaissance du lobbying comme une activité légitime; troisièmement la transparence — la loi spécifie «Vu l'opportunité d'accorder aux titulaires d'une charge publique et au public la possibilité de savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ces institutions»; et quatrièmement, que lorsqu'il y a un système d'enregistrement pour les lobbyistes salariés, ce système ne doit pas faire obstacle à la liberté d'accès aux institutions de l'État. Ce quatrième principe est relié au premier, la liberté d'accès aux institutions de l'État.

Ce sont les quatre principaux éléments qui guident la loi proposée et continuent de guider le projet de loi C-15 que vous avez devant vous aujourd'hui.

**Le sénateur Joyal:** Est-ce que vous n'avez pas jugé approprié, dans votre examen de l'application du projet de loi, depuis son adoption en 1985, d'ajouter d'autres principes dans le contexte global des séries de mesures qu'a adopté l'État pour améliorer «la transparence attribuée aux activités publiques» y compris aux membres de la Chambre des communes, aux sénateurs, aux ministres, aux partis politiques et à tout l'ensemble des initiatives que l'État a proposées à l'autre chambre et dont certaines sont actuellement devant le Sénat?

Là où je veux en venir, c'est que nous devons aller un peu plus loin, c'est-à-dire le principe voulant non seulement que justice soit faite, mais aussi paraisse l'être. Autrement dit, il doit y avoir un principe. Je déteste l'expression «la série de mesures en matière de déontologie mais, à défaut de mieux à proposer, c'est elle que j'utiliserai. Dans la série de mesures en matière de déontologie qui s'appliquent aux députés, aux sénateurs et aux ministres, le fait que justice doit paraître avoir été faite est un élément fondamental de la conviction qu'il existe un élément impartial d'appréciation dans le système.

Nous sommes beaucoup qui avons l'expérience dans l'administration publique, que ce soit au niveau provincial ou fédéral, et à comprendre qu'il y a un vaste domaine de la prise de décisions qui relève de l'administration publique. Les ministres



public administration. Ministers are deemed to be responsible, but most of the time, and I have been a minister, we are faced with a decision that has already been taken and we must stand by that decision.

In my opinion, the principle underlying lobbyist activities must be of a comparable and demanding nature of public administration on those elected and those appointed and who are answerable to the public.

Members of the House are answerable directly to the public through the electoral process. Senators are answerable to the house and to the other place through their decisions because they cannot act alone. Ministers are directly responsible to the House. Public administration is not directly responsible to the public directly or in the system. It is only through the ministers that they are responsible to the public.

There is an underlying principle that the public administration must appear neutral and motivated solely by the service of public interest. The gist of lobbyists' activity is to speak for limited private interest. We must understand the dynamic. The dynamic is that we have the administration responsible for the whole of the citizenry, in terms of public administration, and then you have the lobbyists who are a small sector of the public interest, limited to professional, economic, social or cultural interests.

It is important to maintain the trust, first and foremost, given to the public administration. When we are lifting the bar for members of the House, senators and ministers, my question is: Should we not lift the bar of public administration to the same level? Should there not be another underlying principle, or "whereas," in the bill stating clearly that the service of public interest is the first and foremost interest of public administration and that this is the criteria by which the system must operate?

That is an important element, if we are to try to improve transparency and the trust in public administration, and as such should be reflected in the body of the proposed legislation.

Would you comment, please?

**Ms. Champagne-Paul:** The beginning of the question refers to the evolution of transparency that occurred over the course of the 1980s and that you would have hoped that the transparency would have kept up to date with this evolution. In my view, the transparency concept that is one of the major underlying principles of this proposed legislation has kept up with this evolution.

When the first Lobbyists Registration Act was enacted in 1988-89, it was a bare-bones type of registration requirement. More or less, what lobbyists would disclose was what one might find on a business card, their name, address, and phone number.

In 1993, 1994 and 1995, when there was a parliamentary review of that piece of legislation, it was felt that the transparency issue came to the fore by requiring a more substantial disclosure

sont réputés responsables, mais la plupart du temps, et j'ai été ministre, nous sommes confrontés à une décision qui a déjà été prise et nous devons appuyer cette décision.

À mon avis, le principe qui sous-tend les activités de lobbying doit être comparable et aussi exigeant au plan de l'administration publique que ce qui est attendu des représentants élus et désignés, qui doivent rendre des comptes au public.

Les membres de la Chambre doivent répondre de leurs actes directement au public par l'entremise du processus électoral. Les sénateurs rendent des comptes à la Chambre et à l'autre organe par l'entremise de leurs décisions parce qu'ils ne peuvent agir seuls. Les ministres relèvent directement de la Chambre. L'administration publique ne rend pas directement compte au public, que ce soit directement ou par le biais du système. Elle le fait par l'entremise des ministres.

Il existe un principe sous-jacent voulant que l'administration publique doit paraître impartiale et motivée uniquement par l'intérêt public. L'objectif essentiel de l'activité lobbyiste est de défendre des intérêts privés limités. Nous devons en comprendre la dynamique. Cette dynamique, c'est que nous avons une administration responsable de l'ensemble des citoyens, au plan de l'administration publique, puis il y a les lobbyistes qui représentent un secteur restreint de l'intérêt public, qui se limite aux intérêts professionnels, économiques, sociaux ou culturels.

Il est important de préserver la confiance, d'abord et avant tout, faite à l'administration publique. Lorsque nous relevons la barre pour les députés, les sénateurs et les ministres, la question que j'ai à poser est la suivante: ne devrions-nous pas aussi la relever d'autant pour l'administration publique? Ne devrait-il pas y avoir un autre principe sous-jacent, ou un autre «vu», dans le projet de loi, pour dire clairement que la défense de l'intérêt public est l'objectif primordial de l'administration publique et que c'est le critère qui doit guider le système?

C'est un élément important si nous voulons essayer d'accroître la transparence et la confiance dans les institutions de l'État, et c'est pourquoi ce devrait être reflété dans le corps de la loi qui est proposée.

Pourriez-vous commenter cela, je vous prie?

**Mme Champagne-Paul:** Le début de la question fait référence à l'évolution de la transparence au cours des années 80, et vous dites que vous aviez espéré que la transparence allait suivre cette évolution. À mon avis, le concept de la transparence est l'un des plus importants principes sous-jacents de cette loi proposée qui ait suivi cette évolution.

Lorsque la première Loi sur l'enregistrement des lobbyistes a été promulguée, en 1988-1989, elle imposait une espèce d'exigence minimale d'enregistrement. On demandait plus ou moins aux lobbyistes de présenter quelque chose qui ressemblait à une carte d'affaires, soit leur nom, leur adresse et leur numéro de téléphone.

En 1993, 1994 et 1995, lors d'un examen parlementaire de ce texte de loi, on a pensé que la question de la transparence venait à l'avant-plan, avec l'exigence de données plus détaillées.



requirement. Today, not only must lobbyists provide their name and business addresses, but also they must disclose the names of their clients. They have to disclose the purpose of their mandate. If there are any corporations involved, they have to disclose the name of any subsidiaries or parent company that may benefit from these lobbying activities, as well as the funding that they may receive from other levels of government.

To this point, this is what we have right now. In the current Lobbyists Registration Act, we have seen a higher level of transparency. We have seen in our experience to date with the current system that it is very successful and has worked well. With the public register, people can go on the register and find out all the information they want. Bill C-15 is now proposing to provide more transparency with the recent amendment brought in from the House about the disclosure of the description of the former position that may have been held by in-house lobbyists.

As far as the public administration, they have to meet a certain bar of ethics, I suppose is one way of putting it. There is a code for public office-holders, for public servants, a code of ethics that requires public servants to abide by a certain standard of conduct.

**Senator Joyal:** Mr. Legault appeared in the House with the ethics counsellor, and I feel he might be of help to us this morning.

**Mr. Legault:** As the act stands, it puts the emphasis on the lobbyists themselves to register and indicate whom they will be lobbying. There is already a level of transparency in terms of the public service itself. The question you raised is, in a sense, much broader than simply the application of the Lobbyists Registration Act; it goes to the role of the public service in itself and the trust that the public has to put into it. I think legislation, and probably some reforms that government is proposing in terms of public service at large, will build on some of the ideas you have expressed.

No doubt the right of the public to receive a good service and to have transparency is well served by this piece of proposed legislation. On the other hand, I am not sure that adding this amendment in the preamble in the bill would necessarily add anything to the legislation.

Another issue that arises is how you implement that in the bill. Does it mean that we will have to add all sorts of other provisions and impose obligations on the civil servants to realize that objective? If that were the case, obviously this would become a major initiative and would need lots of re-thinking.

**Senator Joyal:** I am concerned about that, because clause 3(2), which amends section 4(2)(c) of the act, removes the obligation to disclose a written request from a public office-holder for advice or comment. We are here, as I say, not only to see that justice is being done but to see that justice appears to be done. There is here an opening for a loophole as big as an elephant. That clause

Aujourd'hui, non seulement les lobbyistes doivent-ils fournir leur nom et leur adresse d'affaires, mais ils doivent aussi fournir les noms de leurs clients. Ils doivent révéler l'objet de leur mandat. Si des sociétés sont mêlées à leurs activités, ils doivent divulguer le nom de toute filiale ou société mère pouvant bénéficier de leurs activités de lobbying, ainsi que le financement qu'ils peuvent recevoir d'autres niveaux de gouvernement.

C'est ce que nous avons pour l'instant. Dans la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes actuelle, nous avons constaté un plus haut degré de transparence. Nous avons observé, d'après l'expérience du système actuel que nous avons eue jusqu'à maintenant, qu'il est très efficace et fonctionne bien. Avec le registre public, les gens peuvent consulter le registre et y trouver toute l'information dont ils ont besoin. Le projet de loi C-15 propose maintenant d'accroître la transparence avec l'amendement récent que propose la Chambre sur la divulgation des fonctions antérieures que les lobbyistes salariés peuvent avoir occupé.

Pour ce qui est de l'administration publique, elle doit afficher un certain degré d'éthique, si on peut dire. Il y a un code de déontologie pour les titulaires de charge publique, pour les fonctionnaires, un code de déontologie qui exige des fonctionnaires qu'ils observent une certaine norme de conduite.

**Le sénateur Joyal:** M. Legault est venu à la Chambre avec le conseiller en éthique, et je pense qu'il pourrait nous être utile ce matin.

**M. Legault:** Telle qu'elle est actuellement, la loi met l'accent sur la nécessité pour les lobbyistes eux-mêmes de s'enregistrer et de dire auprès de qui ils feront des pressions. Il y a déjà un certain degré de transparence, en ce qui concerne les institutions de l'État elles-mêmes. La question que vous avez soulevée va, dans un sens, beaucoup plus loin que la simple application de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes; elle concerne le rôle de la fonction publique elle-même et de la confiance que le public doit avoir en elle. Je pense que la loi, et probablement certaines réformes que le gouvernement propose pour l'administration publique dans son ensemble, s'appuieront sur certaines des idées que vous avez exposées.

Sans aucun doute, le droit du public de recevoir un bon service et son droit à la transparence sont bien servis par ce texte de loi qui est proposé. D'un autre côté, je ne suis pas sûr que l'ajout de cet amendement au préambule du projet de loi ajouterait nécessairement grand-chose à la loi.

Un autre problème qui se pose, c'est comment on peut intégrer cela à la loi? Est-ce que cela veut dire que nous devons ajouter toutes sortes d'autres dispositions et imposer des obligations aux fonctionnaires pour réaliser cet objectif? Le cas échéant, il est évident que ce serait une initiative de grande envergure et qu'il faudrait y investir une réflexion approfondie.

**Le sénateur Joyal:** Cela m'inquiète parce que le paragraphe 3(2), qui modifie l'alinéa 4(2)(c) de la loi supprime l'obligation de divulguer une demande par écrit émanant d'un titulaire de charge publique visant des conseils ou des commentaires. Nous sommes ici, comme je l'ai dit, non seulement pour nous assurer que justice soit faite, mais pour

exempts the lobbyist from the obligation to register if the lobbyist receives a written request from a public office-holder for advice and comment. A way to avoid the legislation is essentially to say, "Well, I will write you a letter as a public officer. Give me your comment."

By the very nature, a lobbyist activity speaks for an individual limited interest, and the public office-holder is there for public interest. Therefore, anything that is being done by a public office-holder that would have the effect of removing him from the application of this bill is, to my mind, contrary to the underlying objectives of the government package to improve transparency.

We are wrestling with that, and this committee has spent hours and hours trying to cope with this. We accept the overall objective of the government. That is why I feel that when a clause like clause 3 gives to a public office-holder the opportunity or the capacity to avoid or to bypass the legislation, the underlying principle should be, "Listen, sir or madam, you still have the objective of transparency, and service of the public interest is always part of your decision-making process."

I therefore feel that should be repeated as an underlying objective of the bill — in other words, when you are giving that authorization to a public office-holder and you are requesting us to give you that authorization I have to see what kind of compensation we have in the bill to avoid abuses. As much as I agree with you, we have to tighten the bill. I think many of your proposals tighten the bill, and I certainly support them. Others need to be looked at carefully to ensure that we are not undoing on one hand what we are aiming to do on the other. A principle that maintains transparency in the service of public interest is always an important element of that bill.

**The Chairman:** Mr. Legault, it was my impression that this bill was intended to close that loophole, not to open it.

**Mr. Legault:** The sum total of the modifications proposed for subsection 4(2) are, in effect, that we are closing a loophole rather than opening one. Right now, if a public officer-holder communicates with a lobbyist, then that lobbyist would not have to register. We are eliminating that portion of the equation, which means that now, even if there is a simple contact between a lobbyist and a public officer-holder, there has to be a registration. The only exception that we introduced back in is to say that if it is a simple communication to get a piece of information, then you do not have to register, but in all other cases you must register. It is more stringent than it was in the past, or it would be with this amendment.

On the basic principle that public service holders have to indeed show that they have defended the interests of Canadians and acted with proper behaviour, obviously we agree with that. It is part of the essence of being a public servant and being a public service holder as well.

qu'elle paraisse avoir été faite. Il y a là une possibilité d'échappatoire de la taille d'un éléphant. Cette clause exempte le lobbyiste de l'obligation de s'enregistrer s'il reçoit par écrit, de la part d'un titulaire de charge publique, une demande de conseils et de commentaires. Un moyen de contourner la loi serait, en fait, de dire «Eh bien, je vous écrirai une lettre en tant que titulaire de charge publique. Donnez-moi vos commentaires».

De par sa nature même, l'activité de lobbying défend les intérêts individuels limités, et le titulaire de charge publique est là pour défendre l'intérêt public. Par conséquent, tout ce qui peut être fait par un titulaire de charge publique qui pourrait avoir pour effet de l'exempter de l'obligation imposée par cette loi est, selon moi, contraire aux objectifs sous-jacents des séries de mesures que propose l'État pour accroître la transparence.

Ceci nous pose problème, et le comité a consacré de nombreuses heures à essayer de composer avec ce dilemme. Nous acceptons l'objectif général de l'État. C'est pourquoi, selon moi, lorsqu'une disposition comme l'article 3 offre à un titulaire de charge publique la possibilité ou la capacité d'éviter ou de contourner la loi, le principe sous-jacent devrait être «Écoutez, monsieur ou madame, l'objectif de transparence demeure néanmoins, et la défense de l'intérêt public est toujours partie intégrante de votre processus décisionnel».

C'est pourquoi je pense que cela devrait être répété comme un objectif sous-jacent du projet de loi — autrement dit, lorsque vous accordez cette autorisation à un titulaire de charge publique et que vous nous demandez de vous l'accorder, je demande à savoir ce que prévoit le projet de loi pour éviter les abus. Bien que je sois d'accord avec vous, nous devons resserrer le projet de loi. Je pense que bon nombre de vos propositions le resserrent, et je les appuie sans hésitation. D'autres doivent être examinés de près pour nous assurer de ne pas défaire d'un côté ce que nous essayons de faire de l'autre. Un principe qui préserve la transparence dans l'intérêt public est toujours un élément important de ce projet de loi.

**La présidente:** Monsieur Legault, j'avais pensé que ce projet de loi visait à combler cette brèche, et non à l'élargir.

**M. Legault:** L'ensemble des modifications qui sont proposées pour le paragraphe 4(2) font, en réalité, que nous comblons une brèche plutôt que d'en ouvrir. Actuellement, si le titulaire d'une charge publique communique avec un lobbyiste, ce lobbyiste n'est pas tenu de s'enregistrer. Nous éliminons cet aspect de l'équation, ce qui signifie que maintenant, même s'il y a un simple contact entre un lobbyiste et un titulaire de charge publique, il doit y avoir enregistrement. La seule exception que nous rétablissons, c'est que s'il s'agit d'une simple communication pour obtenir un élément d'information, il n'est pas nécessaire de s'enregistrer, mais dans tous les autres cas, il le faut. C'est plus rigoureux que par le passé, ou du moins ça le serait avec cet amendement.

Pour ce qui est du principe de base voulant que les titulaires de charge publique doivent démontrer avoir défendu les intérêts des Canadiens et avoir agi correctement, il est évident que nous sommes d'accord. Cela fait partie du rôle fondamental d'un fonctionnaire et d'un titulaire de charge publique.



**Senator Joyal:** Can we come back to the issue of the code? The present Lobbyists Registration Act, in section 10(2), states that the ethics counsellor shall develop a lobbyist code of conduct respecting the activities described. Who has the present responsibility under this bill to improve the code? What is the nature of the code, in other words? It states in section 10.2(4) that the code is not a statutory instrument for the purposes of the Statutory Instruments Act but that the code shall be published in the *Canada Gazette*.

What is the nature of the code? If you apply a code, it must be binding, it must have legal impact. I do not see anything in the proposed bill that clarifies who has the responsibility for updating the code to ensure that it has that legal impact on the lobbyists and on those who are the object of lobbying activities — and civil servants, for example, are frequently the object of lobbying activities. I am hopeful that lobbyists will appear before the committee to tell us who their first target is when they want to change a legislative decision — is it ministers, senators or public servants?

Could you comment on that in more precise terms?

**Mr. Legault:** Part of your question has to do with who has authority to amend the code and the power of the ethics counsellor to actually pass the code, which implies the power to modify it as he or she moves forward on the issue. Thus, the ethics counsellor has the authority to modify the code and has that responsibility under the Lobbyists Registration Act.

**Senator Joyal:** The amendments to the LRA suggest that the registrar, who would assume all of the counsellor's authority and responsibilities, would replace the ethics counsellor.

**Mr. Legault:** That would not occur under Bill C-15 but would occur under the bill pertaining to the ethics package. There would be some potential changes, but all of this is in a state of flux because there may still be some additional modifications. There could be an impact but someone must be responsible for the code and its amendments in the future.

**Senator Joyal:** In other words, the ethics counsellor's current responsibilities could be transferred to the registrar. Therefore, the registrar, by assuming those responsibilities, would then have to not only receive the information but also investigate allegations of wrongdoing and complaints.

**Mr. Legault:** That could be the case, yes.

**Senator Joyal:** There would be a merger of two distinct functions that were born out of the Lobbyists Registration Act.

I should like to understand what the ethics counsellor is doing with the code as it currently stands.

**The Chairman:** I have an item that may be of interest to the senators: the Lobbyists Code of Conduct and a message from the ethics counsellor. There are four pages that include the existing code, which may be of value to the senators.

**Le sénateur Joyal:** Pouvons-nous revenir sur la question du code? La Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, au paragraphe 10(2), stipule que le conseiller en éthique doit élaborer un code de déontologie des lobbyistes portant sur toutes les activités décrites. Qui, actuellement, en vertu de ce projet de loi, a la responsabilité d'améliorer le Code? Quelle est la nature du Code, autrement dit? Le paragraphe (4) stipule que le Code n'est pas un texte réglementaire conformément à la Loi sur les textes réglementaires, mais qu'il doit être publié dans la *Gazette du Canada*.

Quelle est la nature du Code? Si vous appliquez un code, il doit avoir force exécutoire, et il doit avoir une incidence juridique. Je ne vois rien, dans le projet de loi proposé, qui dise clairement qui est responsable de la mise à jour du Code pour faire en sorte qu'il ait un effet juridique sur les lobbyistes et sur ceux qui font l'objet des pressions du lobbying — et les fonctionnaires, par exemple, sont souvent de ceux-là. J'espère que des lobbyistes viendront devant le comité nous dire qui est leur cible première lorsqu'ils veulent des changements à une décision législative — est-ce que ce sont les ministres, les sénateurs ou les fonctionnaires?

Pourriez-vous commenter cela en des termes plus précis?

**M. Legault:** Votre question, en partie, porte sur le titulaire de l'autorité de modifier le Code et sur le pouvoir du conseiller en éthique de promulguer ce Code, ce qui englobe le pouvoir de le modifier au fur et à mesure de ses progrès. Donc, le conseiller en éthique a le pouvoir de modifier le code et assume cette responsabilité en vertu de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.

**Le sénateur Joyal:** Les amendements à la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes donnent à penser que le directeur, qui assumerait toutes les responsabilités et l'autorité du conseiller en éthique, remplacerait celui-ci.

**M. Legault:** Ce ne serait pas le cas avec le projet de loi C-15, mais ce le serait avec la série de mesures en matière d'éthique. Il y aurait des changements potentiels, mais tout ceci est quelque peu incertain, parce qu'il pourrait encore y avoir certaines modifications. Un impact est possible, mais quelqu'un doit être responsable du Code et de ses modifications dans le futur.

**Le sénateur Joyal:** Autrement dit, les responsabilités actuelles du conseiller en éthique pourraient être transférées au directeur. Par conséquent, le directeur, en assumant ces responsabilités, devrait non seulement recevoir l'information, mais aussi faire enquête sur les allégations de faute et les plaintes.

**M. Legault:** Ce pourrait être le cas, oui.

**Le sénateur Joyal:** Il y aurait fusion de deux fonctions distinctes découlant de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.

J'aimerais comprendre ce que fait le conseiller en éthique avec le Code tel qu'il est actuellement.

**La présidente:** J'ai ici quelque chose qui pourrait intéresser les sénateurs: le Code de déontologie des lobbyistes et un message du conseiller en éthique. C'est en quatre pages, qui comprennent le Code actuel, et peut-être les sénateurs aimeraient-ils les avoir.



**Senator Andreychuk:** You have said, Ms. Champagne-Paul, that Bill C-15 would end the existing exemption in respect of a public office-holder initiating contact with the lobbyist. It is my understanding that if a member of Parliament were to have a particular point of view on something and were to contact someone in the constituency, then he or she would have to register.

**Ms. Champagne-Paul:** Yes, based on the new definition, that person would need to register.

**Mr. Legault:** You have to be aware of the definition of "lobbyist," which is someone who is paid to make a particular representation. If a member of Parliament were to speak to someone who is not paid about an issue, then the contact does not have to be registered. If someone is paid to lobby and the member of Parliament talks to him or her about his or her representation, then that contact would have to be registered, unless it were a simple communication to obtain information. The registrar or ethics counsellor would issue an interpretation of a simple communication to provide some guidance to lobbyists and to public office-holders.

**Senator Andreychuk:** If a member of Parliament or senator were to take out a membership in a registered not-for-profit organization and communicate that he or she would take up their cause, would this amendment apply and force disclosure? The not-for-profit organization, I understand, would have to register.

**Ms. Champagne-Paul:** I should clarify that not-for-profit organizations have always been required to register when the sum total of time spent lobbying is a significant 20 per cent.

**Senator Andreychuk:** You are now expanding the register for not-for-profit organizations, I understand.

**Ms. Champagne-Paul:** Under the current act, there are not-for-profit organizations and for-profit businesses to be considered. Bill C-15 is an attempt to establish consistency across those two groups. Currently, with for-profit businesses, it is the responsibility of each individual employee to register. The bill proposes to create consistency for businesses and organizations in the manner that they will meet the registration requirements.

**Senator Andreychuk:** To clarify that, if a member of Parliament were to advocate on behalf of a registered NGO, does that person's behaviour change in any way because of Bill C-15?

**Ms. Champagne-Paul:** Are you referring to the member of Parliament?

**Senator Andreychuk:** Yes.

**Ms. Champagne-Paul:** I would say, no. Basically, the individual member would probably be doing that as part of his constituency work. I would presume that the member of Parliament in this instance is not being paid by the NGO to do this. I should also mention that you have to be careful in respect of the code of conflict of interest for public office-holders. There are certain

**Le sénateur Andreychuk:** Vous avez dit, madame Champagne-Paul, que le projet de loi C-15 mettrait fin à l'exemption actuelle en ce qui concerne l'entrée en communication d'un titulaire de charge publique avec le lobbyiste. D'après ce que je comprends, si un député devait avoir un point de vue particulier sur quelque chose et était en communication avec quelqu'un de la circonscription, cette personne-là devrait s'enregistrer.

**Mme Champagne-Paul:** Oui, d'après la nouvelle définition, cette personne-là devrait s'enregistrer.

**M. Legault:** Il ne faut pas oublier la définition de «lobbyiste», soit quelqu'un qui est payé pour faire une représentation particulière. Si un député devait discuter d'un sujet avec quelqu'un qui n'est pas payé, il ne serait pas nécessaire d'enregistrer cette personne. Si quelqu'un est payé pour faire du lobbying et que le député discute avec cette personne de ce qu'elle va représenter, à ce moment-là, elle doit s'enregistrer, à moins qu'il s'agisse d'une simple communication pour obtenir de l'information. Le directeur ou le conseiller en éthique diffuserait une interprétation d'une simple communication pour établir une espèce de directive à l'intention des lobbyistes et des titulaires de charge publique.

**Le sénateur Andreychuk:** Si un député ou un sénateur devait adhérer à une organisation enregistrée sans but lucratif et déclarer vouloir défendre sa cause, est-ce que cet amendement s'appliquerait et l'obligerait à le divulguer? L'organisation sans but lucratif, à ce que je comprends, devrait s'enregistrer.

**Mme Champagne-Paul:** Je devrais préciser que l'organisation sans but lucratif doit toujours s'enregistrer si ses activités de lobbying prennent 20 p. 100 de son temps.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous élargissez donc maintenant le registre des organisations sans but lucratif, à ce que je comprends.

**Mme Champagne-Paul:** En vertu de la loi actuelle, il faut tenir compte des organisations sans but lucratif et des entreprises à but lucratif. Le projet de loi C-15 s'efforce de créer une espèce d'uniformité entre les deux groupes. Actuellement, en ce qui concerne les entreprises à but lucratif, c'est la responsabilité de chaque employé de s'enregistrer. Le projet de loi propose de créer une règle uniforme pour les entreprises et les organisations dans la manière dont elles se plient aux exigences en matière d'enregistrement.

**Le sénateur Andreychuk:** Pour clarifier cela, si un député devait défendre une ONG enregistrée, est-ce que le comportement de cette personne changerait d'une façon ou d'une autre en raison du projet de loi C-15?

**Mme Champagne-Paul:** Est-ce que vous parlez du député?

**Le sénateur Andreychuk:** Oui.

**Mme Champagne-Paul:** Je dirais que non. Dans le fond, le député ferait probablement cela dans le cadre de ses fonctions de représentation de la circonscription. Je supposerais que le député, dans ce cas-là, n'est pas payé par l'ONG pour ce faire. Je devrais aussi souligner qu'il faut être prudent en ce qui concerne le code relatif aux conflits d'intérêts pour les titulaires de charges

outside activities that a member of Parliament may or may not be involved in because it may cause a conflict of interest. I should mention that, as well.

**Senator Andreychuk:** The Lobbyists Registration Act came to be as a result of a democratic principle that people should have access to their governments to influence their governments in directions that they deem advisable or worthy. There was a sense that some people had greater access than others and, therefore, transparency was necessary. Registering lobbyists would create greater transparency, which would be in the public interest.

You mentioned four principles, the first of which was free and open access to the public. How have you gauged, since the introduction of Bill C-15, an improvement in freer and fairer access by the public to decision making of the government? I often still hear that lobbyists have more influence over governments than the average person who tends to want to communicate directly with a minister or with the Prime Minister. That has been fixed in people's minds when ministers and the Prime Minister say that they have consulted stakeholders, which usually equates to those who have somehow registered and have an interest in the decision. Taking those two comments into consideration, how have you gauged that this bill actually works in favour of better democratic principles of free and fair access to all?

**Ms. Champagne-Paul:** Well, I may mention that we have a public register for the registration of lobbyists. The minute we receive a new registration, we review it internally to ensure that it is complete. Once we validate and accept it, the registration is immediately placed on the public register that is accessible on the Internet. Anyone can look at who is doing what. Anyone can access that. That, in and of itself, goes a long way to ensuring that everyone knows what is happening to enhance transparency.

Another aspect I could mention is that lobbying is actually a positive function that is being performed because it allows an exchange of information. It may appear in some circles that lobbyists are getting more ear time, but the reality of it is that at least it is known what they are speaking about, and it is also ensures a free exchange of information so that the public office-holders get a view of both sides of the proposals.

The other point I should mention is that, during the parliamentary review, the Standing Committee on Industry, Science and Technology asked the government to conduct a study of the rate of compliance with the legislation, which the government did. We retained the services of a firm that conducted that research and communicated with various interest groups to determine the rate of compliance. The outcome was that they felt that there was a good rate of compliance, except perhaps in some of the further little cities or regions. In metropolitan areas like

publiques. Il y a certaines activités externes auxquelles un député peut ou ne peut pas participer parce que cela pourrait constituer un conflit d'intérêts. Il faut le souligner.

**Le sénateur Andreychuk:** La Loi sur l'enregistrement des lobbyistes est née d'un principe démocratique selon lequel la population devrait avoir accès à ses institutions publiques pour les inciter à adopter des orientations qu'elle juge valable ou utile. On avait l'impression que certaines personnes avaient plus que d'autres accès à leurs institutions publiques et, par conséquent, qu'il fallait plus de transparence. L'enregistrement des lobbyistes favoriserait cette transparence, ce qui serait dans l'intérêt du public.

Vous avez mentionné quatre principes, dont le premier est l'accès libre et ouvert pour le public. Comment avez-vous pu juger, depuis l'existence du projet de loi C-15, qu'il y ait eu une amélioration au plan de l'accès plus libre et plus ouvert du public à la prise de décisions des institutions de l'État? J'entends souvent encore dire que les lobbyistes ont plus d'influence sur les gouvernements que le citoyen moyen qui tend à vouloir communiquer directement avec un ministre ou avec le premier ministre. Cette impression s'est ancrée dans l'esprit de la population, alors que les ministres et le premier ministre disent qu'ils ont consulté les intervenants, ce qui veut généralement dire ceux qui se sont, d'une façon ou d'une autre, enregistrés, et qui montrent un intérêt dans la décision. Si on tient compte de ces deux observations, comment avez-vous pu juger que ce projet de loi favorise de meilleurs principes démocratiques d'accès libre et ouvert pour tous?

**Mme Champagne-Paul:** Eh bien, je pourrais dire que nous avons un registre public pour l'enregistrement des lobbyistes. Dès que nous recevons un nouvel enregistrement, nous l'examinons à l'interne pour nous assurer que les données sont complètes. Une fois que nous le validons et l'acceptons, l'enregistrement est immédiatement versé sur le registre public qui est accessible sur Internet. N'importe qui peut vérifier qui fait quoi. N'importe qui peut y accéder. Ceci, en soi, devrait bien pouvoir garantir que tout le monde puisse savoir ce qui se fait pour accroître la transparence.

Il y a un autre aspect dont je devrais parler, c'est que le lobbying est réellement une activité positive parce qu'elle permet l'échange d'information. Il peut sembler, dans certains milieux, qu'une oreille plus attentive est donnée aux lobbyistes, mais la réalité, c'est qu'au moins, on sait de quoi ils parlent, et cela assure aussi un libre-échange d'information afin que les titulaires de charge publique puissent avoir une idée des deux côtés de la médaille de chaque proposition.

L'autre chose que je devrais mentionner, c'est que, lors de l'examen parlementaire, le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie a demandé au gouvernement d'effectuer une étude sur le degré de conformité avec la loi, ce qu'il a fait. Nous avons retenu les services d'un cabinet qui a effectué cette recherche et a communiqué avec les divers groupes d'intérêt pour déterminer le degré de conformité. Le résultat est qu'ils avaient l'impression qu'il y avait un bon degré de conformité, à l'exception, peut-être, dans certaines des petites



Toronto, Ottawa, Montreal, lobbyists know the requirements and know their obligations and abide by them. On the whole, I can say that, in our view, there has been a good rate of compliance. This goes a long way to saying that it also ensures that the transparency requirement is complied with.

Transparency, I believe, is the whole underlying principle and spirit of the legislation and goes a long way to ensuring that people know what is going on. They can contact their MPs or whichever public office-holder they feel needs to be contacted if they are concerned by some of the information they have been apprised of by reviewing the register.

**Senator Andreychuk:** Do you know of any research conducted anywhere in Canada looking at whether the Lobbyist Registration Act has increased the ability of average citizens to influence their governments — that is, the government taking in the national interest or just the public good vis-à-vis special interest groups and their particular point of view on a particular piece of legislation?

**Ms. Champagne-Paul:** Senator Andreychuk, I am not aware of any.

**The Chairman:** I have two questions, one of which follows along from Senator Andreychuk's questions.

I gather the purpose of this bill mainly was because intent is almost impossible to prove. You are trying, therefore, to remove the intent part of this and to tighten the whole thing up. That leads me to wonder if anyone has ever actually been charged.

**Ms. Champagne-Paul:** Madam Chairman, one of the primary reasons for this bill being here is the major tightening or strengthening of the enforcement procedures of the act. At one point, we became apprised that there was an individual who had been conducting some lobbying activities and had failed to register. We had reviewed the matter, and in our view all the activities did point to the need for a registration. This matter was referred to the RCMP for further investigation. At that time, the Crown prosecutors looked at the current language, which is that anyone who basically communicates with regards to modifying legislation, regulations, proposals for policies and whatnot, in an attempt to influence, needs to register. In light of that language, the Crown prosecutors were not convinced that they had sufficient evidence to prosecute. We had to demonstrate intent, and that is very difficult.

Bill C-15 removes this concept of attempt to influence. Therefore, if there is ever a breach or a failure to register, you will still need to establish beyond a reasonable doubt that a communication took place with regards to the proposals, but it will be a lot easier to establish than it is under the current legislation to establish beyond a reasonable doubt the intent to attempting to influence.

**The Chairman:** In other words, it did not succeed?

ville et des régions plus éloignées. Dans les régions métropolitaines comme Toronto, Ottawa et Montréal, les lobbyistes connaissent les exigences et leurs obligations, et s'y conforment. Dans l'ensemble, je peux dire que, d'après nous, il y a eu un bon niveau de conformité. Cela démontre que l'exigence de transparence est aussi observée.

La transparence, à mon avis, est ce qui constitue le principe et l'esprit sous-jacent de la loi et ce qui permet aux gens de savoir ce qui se passe. Ils peuvent communiquer avec leurs députés ou avec un titulaire quelconque de charge publique qui, d'après eux, est la personne pertinente avec qui communiquer quand quelque chose qu'ils ont appris en examinant le registre suscite des préoccupations chez eux.

**Le sénateur Andreychuk:** Êtes-vous au courant d'une quelconque recherche effectuée, n'importe où au Canada, pour savoir si la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes a accru la capacité des citoyens moyens d'influencer leurs gouvernements — c'est-à-dire que l'État tient compte de l'intérêt national ou simplement du bien public plutôt que des groupes d'intérêt spécial et de leur point de vue particulier sur des textes de loi spécifiques?

**Mme Champagne-Paul:** Sénateur, je n'en connais pas.

**La présidente:** J'ai deux questions à poser, dont l'une du même ordre que les questions du sénateur Andreychuk.

À ce que je comprends, la raison d'être de ce projet de loi est principalement que l'intention est presque impossible à prouver. Vous essayez, par conséquent, de supprimer la partie relative à l'intention et de resserrer le tout. Cela m'amène à me demander si des accusations ont jamais été portées.

**Mme Champagne-Paul:** Madame la présidente, l'une des principales raisons d'être de ce projet de loi est l'important resserrement ou le renforcement des procédures d'application de la loi. À un moment donné, nous avons appris que quelqu'un menait des activités de lobbying sans s'être enregistré. Nous avons examiné la question, et selon nous, toutes les activités indiquaient la nécessité de l'enregistrement. La GRC a été saisie de la situation, aux fins d'enquête plus approfondie. À ce moment-là, les procureurs de la Couronne ont examiné le libellé, selon lequel quiconque communiquait en vue de modifier la loi, des règlements, des propositions de politique et ce que vous voulez, dans le but d'exercer une influence, devait s'enregistrer. À l'examen de ce texte, les procureurs de la Couronne n'étaient pas convaincus qu'ils avaient suffisamment de preuves pour intenter des poursuites. Nous devons démontrer l'intention, et c'est très difficile.

Le projet de loi C-15 supprime ce concept de tentative d'influencer. Par conséquent, s'il y a violation de la loi, ou omission d'enregistrer, il faut encore démontrer, au-delà de tout doute raisonnable, qu'une communication a eu lieu en ce qui concerne la proposition, mais il sera beaucoup plus facile de démontrer au-delà de tout doute raisonnable l'intention d'exercer une influence que ça ne l'est avec la loi actuelle.

**La présidente:** Autrement dit, ça n'a pas réussi?



**Ms. Champagne-Paul:** It did not succeed.

**The Chairman:** You have described two kinds of lobbyists. One you define as in-house lobbyists who work for not-for-profit organizations but spend more than 20 per cent of their time lobbying, and the other is people who work for lobbying companies or groups of lobbyists, which are professional lobbyists employed by businesses. You have also said that this bill is an attempt to establish consistency between the two groups. It seems to me that it does not.

The amendment that was made over in the House of Commons says that in-house lobbyists who formerly worked for the Government of Canada must provide information on the positions they held. Do the professional lobbyists also have to provide that kind of information?

**Ms. Champagne-Paul:** No, Madam Chairman. Let me clarify. When I said that there are two groups of lobbyists, I should have said that currently there are three groups. There are the consultant lobbyists, which are the professional lobbyists. There are in-house lobbyists who lobby as employees of businesses, and there are in-house lobbyists who are employees of non-profit organizations.

**The Chairman:** This amendment applies to both groups of in-house lobbyists, but it does not work for the others?

**Ms. Champagne-Paul:** That is correct, Madam Chairman.

**The Chairman:** For the third group, there is not equity. Why not?

**Ms. Champagne-Paul:** This is an amendment that came from the House. We were not consulted on this. This was just basically brought in.

**The Chairman:** Do you agree with this amendment?

**Ms. Champagne-Paul:** We basically felt that the regime in the system and the disclosure requirements under the current legislation were sufficient, and so did the standing committee in its report tabled in 2001. It felt that the current disclosure requirements for lobbyists were sufficient. We were in agreement with the committee's conclusion at the time. However, if this committee feels that you wish to proceed, we will be able to administer it.

**The Chairman:** You have to administer two thirds of it now in any event because this amendment has passed the House of Commons. The amendment, for those of us who have not really been following along the whole thing as we go, is that the in-house lobbyists would have to list previous positions with the Government of Canada, but this does not apply to professional lobbyists.

**Ms. Champagne-Paul:** That is correct.

**Senator Joyal:** I should like to return to the issue of the code. It is an important element to understand. I think my colleagues will appreciate that the code of conduct — I thank the chairman for having circulated it — is not a binding document of the same

**Mme Champagne-Paul:** Ça n'a pas réussi.

**La présidente:** Vous avez décrit deux types de lobbyists. L'un que vous définissez comme les lobbyists salariés, qui travaillent pour des organisations sans but lucratif, mais passent plus de 20 p. 100 de leur temps en activité de lobbying, et les autres sont des gens qui travaillent pour des entreprises ou des groupes de lobbying, qui sont des lobbyists professionnels employés par des entreprises. Vous avez aussi dit que ce projet de loi s'efforce d'harmoniser la procédure applicable à ces deux groupes. Il me semble qu'il n'y parvient pas.

L'amendement qui a été formulé à la Chambre des communes dit que les lobbyists salariés qui travaillaient auparavant pour le gouvernement du Canada doivent fournir des renseignements sur les postes qu'ils ont occupés. Est-ce que les lobbyists professionnels doivent aussi fournir ce type d'information?

**Mme Champagne-Paul:** Non, madame la présidente. Permettez-moi de m'expliquer. Lorsque je dis qu'il y a deux groupes de lobbyists, j'aurais dû dire qu'actuellement, il y en a trois. Il y a les lobbyists-conseils, qui sont les lobbyists professionnels. Il y a les lobbyists salariés, qui exercent des pressions en tant qu'employés d'entreprise, et il y a les lobbyists salariés qui sont les employés d'entreprises sans but lucratif.

**La présidente:** Cet amendement s'applique aux deux groupes d'employés salariés, mais pas au troisième?

**Mme Champagne-Paul:** C'est bien cela, madame la présidente.

**La présidente:** Pour le troisième groupe, il n'y a pas d'équité. Pourquoi pas?

**Mme Champagne-Paul:** C'est un amendement qui vient de la Chambre. Nous n'avons pas été consultés à ce sujet. Il a juste été présenté comme ça.

**La présidente:** Est-ce que vous êtes d'accord avec cet amendement?

**Mme Champagne-Paul:** En fait, nous pensions que le régime actuel du système et les exigences de divulgation qu'impose la loi actuelle suffisaient et le comité permanent le pensait aussi d'après le rapport qu'il a déposé en 2001. Il était d'avis que les exigences de divulgation en vigueur qui s'appliquent à tous les lobbyists étaient suffisantes. Nous étions d'accord avec les conclusions du comité à l'époque. Toutefois, si c'est ce que veut ce comité, nous pourrions l'administrer.

**La présidente:** Vous devrez en administrer les deux tiers maintenant, quoi qu'il arrive, puisque cet amendement a été adopté à la Chambre des communes. L'amendement, pour ceux d'entre nous qui n'ont pas suivi la question, fait que les lobbyists salariés devront indiquer les postes qu'ils ont occupés au sein de la fonction publique fédérale, mais cela ne s'applique pas aux lobbyists professionnels.

**Mme Champagne-Paul:** C'est bien cela.

**Le sénateur Joyal:** J'aimerais revenir sur la question du code. C'est un élément qu'il est important de comprendre. Je pense que mes collègues comprendront que le Code de déontologie — je remercie la présidente de l'avoir distribué — n'est pas un

nature of a regulation since it is not a statutory instrument. The chair will remember that in her other incarnation, in the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, we discussed that a regulation, or a provision providing an obligation in the nature of a regulation, is binding in the courts and that the courts have the responsibility to implement it.

The proposal that you have brought forward does not address the issue of changing or tightening the nature of the code, or giving to the code a legal, binding nature or obligations on those to whom it applies.

As I understand the legislation, the only penalty that a person might incur is on the basis of the other sections of the act and not the code as such. In other words, a person can be fined if he or she breaches the act but not if he or she breaches the code of conduct. Am I right in interpreting it that way?

**Ms. Champagne-Paul:** Yes, senator, you are correct. The current legislation requires that, in the event of a finding of a breach to the code of conduct, the ethics counsellor is obligated to prepare a report of his findings, and the report is tabled in Parliament.

**Senator Joyal:** In other words, the only sanction for anyone who does not abide by this code that we have before us is essentially a report made by the present ethics counsellor to the registrar general who happens to table it in Parliament. That is essentially the sanction, is it?

**Ms. Champagne-Paul:** That is correct.

**Senator Joyal:** There is no sanction, for instance, to prevent someone from lobbying for a year, for example, or whatever penalty one can think of, if there is a serious breach of the code. In other words, there is an investigation by the ethics counsellor, and the report of the investigation that sets out that there has been a breach of the code will be given by the ethics counsellor to the minister, who will table it in Parliament. Am I right in saying that there is no prosecution or penalty for any breach beyond what Parliament can decide to do?

**Mr. Legault:** You are right, senator. The only additional comment we can make is that with the proposals in this bill if the ethics counsellor finds that a criminal infraction or another offence has been committed he has to refer the matter to the Royal Canadian Mounted Police and, obviously, there would be an investigation. That would not be a breach of the code itself.

**Senator Joyal:** It would fall under section 121 of the Criminal Code.

**Mr. Legault:** Yes, or some other infraction.

**Senator Joyal:** We are now dealing with criminal matters, not matters of ethics.

**Mr. Legault:** That is right.

document ayant force exécutoire de la même nature qu'un règlement, puisque ce n'est pas un texte réglementaire. La présidente se rappelle que dans une autre vie, au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, nous avons discuté du fait qu'un règlement, ou une disposition imposant une obligation sous forme d'un règlement, ait force exécutoire devant les tribunaux et que les tribunaux sont tenus de l'appliquer.

La proposition que vous avez faite ne règle pas le problème du changement ou du resserrement de la nature du Code, ni n'attribue au Code une fonction légale ayant force exécutoire, elle n'impose aucune obligation à ceux à qui elle s'applique.

D'après ce que je comprends de la loi, la seule sanction que puisse subir quelqu'un doit être fondée sur d'autres articles de la loi et non pas sur le Code en tant que tel. Autrement dit, quelqu'un peut être frappé d'amende pour avoir enfreint la loi, mais pas pour avoir enfreint le Code de conduite. Ai-je raison de l'interpréter ainsi?

**Mme Champagne-Paul:** Oui, sénateur, c'est bien cela. La loi actuelle exige que, lorsqu'il y a constat d'infraction au Code de conduite, le conseiller en éthique doit dresser un rapport de ses conclusions, et le rapport est déposé au Parlement.

**Le sénateur Joyal:** Autrement dit, la seule sanction que puisse subir quelqu'un qui ne respecte pas ce code que nous avons devant nous est, en fait, un rapport que remet le conseiller en éthique actuel au directeur général, qui se trouve à le présenter au Parlement. C'est, en gros, la nature de la sanction, n'est-ce pas?

**Mme Champagne-Paul:** C'est bien cela.

**Le sénateur Joyal:** Il n'y a pas de sanction, par exemple, pour empêcher quelqu'un de faire du lobbying pendant une année, ou toute autre pénalité qui peut nous venir à l'esprit, en cas d'infraction grave au Code. Autrement dit, le conseiller en éthique fait une enquête, et le rapport de cette enquête qui établit qu'il y a eu infraction au Code est remis par le conseiller en éthique, au ministre, qui le présente au Parlement. Est-ce que je me trompe, ou n'y a-t-il aucune poursuite ni pénalité pour aucune infraction, à part ce que le Parlement peut décider de faire?

**M. Legault:** Vous avez raison, sénateur. La seule chose que nous puissions ajouter, c'est qu'avec la proposition de ce projet de loi, si le conseiller en éthique découvre qu'une infraction criminelle ou toute autre violation a été commise, il doit en saisir la Gendarmerie royale du Canada qui, évidemment, ferait alors enquête. Ce ne sera pas une infraction au code en soi.

**Le sénateur Joyal:** Ce serait en vertu de l'article 121 du Code criminel.

**M. Legault:** Oui, ou toute autre infraction.

**Le sénateur Joyal:** Mais il s'agit maintenant d'affaires criminelles, et non pas de questions d'éthique.

**M. Legault:** C'est vrai.



**Senator Joyal:** When you reviewed the implementation of the code, did you find any report to the registrar by the ethics counsellor that was tabled in Parliament over the course of the past 15 years or so that the bill has been in place?

**Ms. Champagne-Paul:** To date, no report has been tabled, although there were some allegations of wrongdoing. However, upon review, it was concluded that in all instances there were no breaches.

Perhaps this reflects the fact that lobbyists know their responsibilities and obligations. There is an institution called the Government Relations Institute of Canada, which has adopted its own code of conduct. Many firms or associations that represent lobbyists have adopted codes of conduct to ensure that they follow ethical standards.

This demonstrates that, although there have been no criminal sanctions tied to breaches, the fact remains that we are dealing with an ethical group that knows what the requirements are. I gather that the potential for the tabling of a report in Parliament for them would be detrimental to their reputation and probably to their livelihood in the future.

**Senator Joyal:** In your previous answers, you referred to the commissioning of a study to evaluate the impact of the way the objectives of the bill have been served generally. Would it be possible to share that study with us?

**Ms. Champagne-Paul:** Yes. The report can be found on our Web site. If you wish, however, I can undertake to provide members of the committee with copies of it.

**Senator Joyal:** If it is on your Web site, we will get to it.

The preamble to the lobbyist code of March 1, 1997, which was circulated by the ethics counsellor, referred to the principle I was explaining at the beginning. The principle I was explaining at the beginning is dealt with where the ethics counsellor, under the preamble to the Lobbyists' Code of Conduct, writes that the code is "an important initiative for promoting public trust in the integrity of government decision-making. The trust that Canadians place in public office holders to make decisions in the public interest is vital to a free and democratic society."

That is in better terms than the way I tried to explain it earlier. Since we are reviewing the act, this is an important principle to interpret the first four underlying principles that are the overall objective of the code, which is to ensure that public trust in the decision making is satisfactory, especially at this very moment when we are trying to improve transparency and the confidence in those who make decisions on behalf of all Canadians.

I think it is important to ensure that this becomes part of the bill itself. It would clearly state that in the relationship between a lobbyist and public administration there has to be a balance between private interests and public interests. This bill, and your amendments, tries to balance that because a citizen who happens

**Le sénateur Joyal:** Lorsque vous avez examiné la question de la mise en oeuvre du code, avez-vous trouvé des rapports qu'aurait présenté le conseiller en éthique au directeur, qui auraient été remis au Parlement depuis une quinzaine d'années, environ, que la loi est en vigueur?

**Mme Champagne-Paul:** Jusqu'à maintenant, aucun rapport n'a été remis, bien qu'il y ait eu des allégations d'écart de conduite. Cependant, après examen, il a été conclu que, dans tous les cas, il n'y avait pas eu d'infraction.

Peut-être ceci reflète-t-il le fait que les lobbyistes connaissent leurs responsabilités et leurs obligations. Il existe une institution, appelée l'Institut de relations gouvernementales du Canada, qui a adopté son propre code de déontologie. De nombreuses entreprises ou associations qui représentent les lobbyistes ont adopté des codes de conduite pour s'assurer qu'ils observent les normes en matière d'éthique.

Ceci démontre que, bien qu'aucune sanction criminelle n'ait été liée aux infractions, le fait reste que nous avons offert à un groupe éthique, qui connaît ses obligations. J'en déduis que la possibilité de devoir présenter un rapport au Parlement ferait du tort à leur réputation, et probablement à leur subsistance.

**Le sénateur Joyal:** Dans vos réponses antérieures, vous avez parlé d'une étude qui a été commandée pour évaluer l'incidence de la manière dont les objectifs du projet de loi ont été servis, de façon générale. Est-ce qu'il serait possible pour nous d'en connaître les conclusions?

**Mme Champagne-Paul:** Oui. Le rapport a été versé sur notre site Web. Si vous voulez, cependant, je peux me charger d'en fournir des exemplaires aux membres du comité.

**Le sénateur Joyal:** Si c'est sur votre site Web, nous le trouverons.

Dans le préambule du Code de déontologie des lobbyistes daté du 1<sup>er</sup> mars 1997, qui a été diffusé par le conseiller en éthique, il est question du principe que j'expliquais au départ. Ce principe, le conseiller en éthique le décrit dans le préambule du Code de déontologie des lobbyistes, où il dit que «le Code contribuera beaucoup à accroître la confiance du public dans l'intégrité des décisions gouvernementales. La confiance que font les Canadiens aux titulaires de charge publique pour prendre des décisions d'intérêt public est vitale à une société libre et démocratique».

Ça ne dit que ce que j'essayais d'expliquer tout à l'heure. Puisque nous examinons la loi, c'est un principe important pour interpréter les quatre premiers principes sous-jacents qui constituent l'objectif global du code, c'est-à-dire d'assurer que le public aie suffisamment confiance dans la prise de décisions, particulièrement en ce moment même, alors que nous essayons d'accroître la transparence et la confiance dans ceux qui prennent des décisions au nom de tous les Canadiens.

Je pense qu'il est important de veiller à ce que ceci devienne partie intégrante de la loi elle-même. Ce serait une claire indication que, dans la relation entre un lobbyiste et l'administration publique, il faut un juste équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics. Ce projet de loi, et les



not to have the capacity to go through a lobbyist wants to be sure that those who will decide and those who will be the object of lobbying will always act to serve the public interest.

It seems to me that it is a very fundamental point, as much as you recognize the legitimacy of lobbying and the publicity of the lobbying, that you recognize, too, at the same time, that the person who is the object of a lobby has always to act in serving the public interest, and in fact the code states that. If the code states it, it should be in the preamble of the bill as well. This seems to me to be clearly what the underlying objectives — to use your own terms — should state clearly, if we want to ensure that we are trying to improve the system and give a fair chance to everyone. Essentially, that is what we are trying to do here, not to prohibit lobbying and not to make it more difficult as much as a reasonable limit to it but, on the other hand, ensure that there is a balance in all that.

The legislation was adopted in 1985, and implemented in 1987, was it not?

**Ms. Champagne-Paul:** In 1988.

**Senator Joyal:** It took 10 years to get a code of conduct. I feel there is something fundamental that we have to restate in this overall objective of trying to improve the system in a responsible way. We are not hurting the principles of the system by saying so, we are just restating what the ethics commissioner himself saw as being one of the key objectives of the overall initiative.

**The Chairman:** I believe you are correct, Senator Joyal. However, the bill we are now dealing with only opens the third paragraph of the preamble. It does not open the entire preamble. Perhaps we should stick to the bill before us.

**Senator Joyal:** I do not think there is anything in the Royal Recommendation to prevent us, since the preamble is open. The preamble of the bill is open and if the preamble is open it means that it can be debated and amended. The Royal Recommendation does not exclude that, the way I read how we have proceeding.

**The Chairman:** I believe it is just the third paragraph, but we will have to check into that. You may well be right, senator.

**Senator Joyal:** There is also the capacity to add a preamble when there is no preamble to a bill. The chair will remember our previous discussions in that regard.

**The Chairman:** Far too well.

**Mr. Legault:** The modification being proposed to the preamble is to remove the expression in an attempt to enhance. That is the only object of this amendment.

nouveaux amendements, s'efforcent d'établir cet équilibre parce qu'un citoyen qui se trouve à ne pas pouvoir agir par l'entremise d'un lobbyiste veut pouvoir être sûr que ceux qui prennent les décisions et qui feront l'objet de pressions de la part des lobbyistes agiront toujours dans l'intérêt public.

Il semble qu'il est absolument fondamental, dans la mesure où vous reconnaissez la légitimité du lobbying et de la publicité du lobbying, que vous reconnaissiez aussi, en même temps, que la personne qui fait l'objet du lobbying doit toujours agir dans l'intérêt du public, et en fait, c'est ce que dit le Code. Si le Code le dit, ce devrait être aussi dans le préambule du projet de loi. C'est ce qu'à mon avis les objectifs sous-jacents — pour utiliser votre propre expression — devraient dire clairement, si nous voulons nous assurer d'améliorer le système et de donner une chance équitable à tout le monde. Dans le fond, c'est ce que nous essayons de faire ici, non pas d'empêcher le lobbying et de le rendre plus difficile plutôt que d'y mettre une limite raisonnable, mais, de notre côté, nous veillons à ce qu'il y ait un équilibre dans tout cela.

La loi a été adoptée en 1987, n'est-ce pas?

**Mme Champagne-Paul:** En 1988.

**Le sénateur Joyal:** Il a fallu dix ans pour avoir un code de déontologie. J'ai l'impression qu'il y a quelque chose de fondamental qu'il nous faut répéter dans cet objectif général, qui est d'essayer d'améliorer le système de façon responsable. Nous ne faisons pas de tort aux principes du système en le disant, nous ne faisons que réitérer ce que le commissaire à l'éthique lui-même a déclaré comme étant l'un des principaux objectifs de l'initiative globale.

**La présidente:** Je crois que vous avez raison, sénateur Joyal. Cependant, le projet de loi auquel nous avons affaire ne touche que le troisième paragraphe du préambule. Il ne remet pas en question l'ensemble du préambule. Peut-être devrions-nous nous en tenir au projet de loi qui est devant nous.

**Le sénateur Joyal:** Je ne pense pas qu'il y ait quoi que ce soit dans la recommandation royale qui nous en empêche, puisque le préambule est ouvert. Le préambule de la loi est ouvert, et s'il est ouvert, cela signifie qu'il peut être débattu et modifié. La recommandation royale ne nous en empêche nullement, d'après ce que je lis de la nature de nos délibérations.

**La présidente:** Je pense qu'il s'agit seulement du troisième paragraphe, mais nous devons le vérifier. Peut-être avez-vous raison, sénateur.

**Le sénateur Joyal:** Il y a aussi la possibilité d'ajouter un préambule lorsqu'il n'y en a pas dans une loi. La présidente se rappellera nos discussions antérieures à ce sujet.

**La présidente:** Beaucoup trop bien.

**M. Legault:** La modification qui est proposée au préambule vise à supprimer l'expression, dans un effort d'amélioration. C'est le seul objectif de cet amendement.

As to the suggestion to perhaps modify the preamble in the way you have indicated, senator, I think the chair has raised an issue that will be reviewed. I believe it is up to this committee to make the appropriate recommendation in that respect.

**Senator Joyal:** Will you comment on the very nature of the code, that the code is not a regulation, then as such it does not have a legal binding effect on those to whom it applies?

**Mr. Legault:** You are right to say that the code is not a statutory instrument. At the same time, there is also a provision that says lobbyists have to abide by the code. Thus, there is an obligation for them to abide by it, but the sanction itself is only to find that a report would be ultimately tabled in Parliament and there are no other sanctions. There are no fines or jail terms, et cetera.

**Senator Joyal:** Do you feel that in 2003 there is no need to give to the code a binding effect on those to whom it applies after so many years of use of the bill?

**Mr. Legault:** The experience we have had, first, there have been few cases that have been raised with the ethics counsellor. There have been a few investigations and on the basis of those investigations it was found that the facts did not support a violation of the code. Our experience has been that there has been no real demand for this. We have not had big cases that required sanctions per se. Our experience in that regard is limited.

Mrs. Champagne-Paul has mentioned that, in effect, in addition to there not being that many cases, the public scrutiny that would be brought upon those individuals who might violate the code could possibly entail some sanctions against them — possibly lack of contract or it will ruin their reputation, et cetera. It was always felt that this was enough.

If there were a big non-compliance problem with respect to the code, perhaps then, yes, it would be indicated to see if additional measures would be necessary to limit those violations or that behaviour, but that has not been the case thus far.

Another difficulty that might arise is the extent to which you would be able to enforce such a code. It becomes at that point quite difficult, possibly, and you might need some additional investigative powers. You would then raise a few other questions as to exactly how you would want to do that and what you would need to actually do it.

At present, however, there have not been enough cases to justify stronger measures. People have been fairly compliant.

**Senator Andreychuk:** How many cases have been cited in the report since the code has come into effect?

**Mr. Legault:** Madam Champagne-Paul said there have not been cases reported but there have been cases that have been investigated. I do not know the number of cases though.

Quant à la suggestion de, peut-être, modifier le préambule comme vous l'avez proposé, monsieur le sénateur, je pense que la présidente a soulevé un sujet qui mérite réflexion. Je crois que c'est à ce comité de faire une recommandation appropriée à ce sujet.

**Le sénateur Joyal:** Est-ce que vous commenterez la nature même du Code, selon quoi ce n'est pas un règlement, et qu'alors, en tant que tel, il n'a pas de force exécutoire sur ceux à qui il s'applique?

**M. Legault:** Vous avez raison de dire que le Code n'est pas un texte réglementaire. En même temps, il y a aussi une disposition qui dit que les lobbyists doivent observer le Code. Ainsi, ils sont tenus d'y adhérer, mais la sanction en elle-même est seulement qu'un rapport pourrait être présenté, en fin de compte, au Parlement, et il n'y a aucune autre sanction. Il n'y a ni amende, ni peine d'emprisonnement, etc.

**Le sénateur Joyal:** Croyez-vous qu'en 2003, il n'est pas nécessaire de donner force exécutoire au Code sur ceux à qui il s'applique après tant d'années d'application de la loi?

**M. Legault:** D'après mon expérience, tout d'abord, il y a eu peu d'occasions où la question a été soulevée auprès du conseiller en éthique. Il y a eu quelques enquêtes, et ces enquêtes ont conclu que les faits ne constituaient pas une violation du Code. Selon notre expérience, il n'y a pas eu de besoins réels en ce sens. Nous n'avons pas eu de situations qui aient nécessité de sanctions en tant que telles. Notre expérience, sur ce plan, est limitée.

Mme Champagne-Paul a mentionné que, en plus du fait qu'il n'y ait pas eu tellement de ces situations, l'examen public qui serait fait de ces personnes soupçonnées d'avoir enfreint le Code pourrait, en soit, comporter certaines sanctions contre elles — peut-être la perte de contrats, de leur réputation, etc. On a toujours pensé que cela suffisait.

S'il devait y avoir un gros problème de non-observation du Code, peut-être, alors, serait-ce indiqué d'envisager des mesures additionnelles pour limiter ces infractions ou ce comportement, mais jusqu'ici, cela n'a pas été le cas.

Une autre difficulté qui pourrait survenir est la mesure dans laquelle vous pourriez appliquer un tel code. Cela deviendrait alors assez difficile, peut-être, et vous pourriez avoir besoin de pouvoirs d'enquête additionnels. Alors, vous soulèveriez d'autres questions sur ce que vous voudriez accomplir et ce qu'il faudrait pour y parvenir.

Actuellement, toutefois, il n'y a pas eu assez de ces situations pour justifier des mesures plus sévères. Les gens ont assez bien respecté le code.

**Le sénateur Andreychuk:** Combien de ces situations ont-elles fait l'objet de rapports depuis l'entrée en vigueur du Code?

**M. Legault:** Mme Champagne-Paul a dit qu'il n'y en avait pas eu qui aient fait l'objet de rapports, mais plusieurs ont fait l'objet d'enquêtes. Je ne sais pas exactement combien.



**Senator Andreychuk:** You were saying the sanction is the report and the publicity, and so how many cases have been cited and reported, and therefore your argument would be strengthened to say that that public scrutiny works?

**Mr. Legault:** As I said, there have been no reported cases, but there have been some cases investigated that were found not to be in violation of the code. That, in itself, shows there are no cases where people were shown to be in non-compliance of the code.

**Senator Joyal:** There is always the theory of whether the glass is half full or half empty. There is no violation of the code so the code is perfect. Perhaps it is because the code does not have a proper set of "penalties" with any reference to the Criminal Code that is not applied, since the overall sanction is so important that in fact everyone will refrain from the activity.

It is a belief and in good faith under human nature, and I am one of those who likes to believe that human nature is good, but we are dealing here in the field of very important interests. Perhaps we need to know how much lobbyists are paid and how important are the economic activities. We have not discussed that to this point, but that is part of the reality of all this.

**Mr. Legault:** Indeed, the ethics counsellor has investigated some cases. He has used his powers. He has looked into certain matters and ensured that the code was abided by when he received some complaints from people who were concerned about the behaviour of a certain party. That part has certainly worked.

**Senator Joyal:** There has been a study, as you mentioned, Madam Champagne-Paul, by the Industry Committee in the House of Commons in June 2001 on the evaluation of the implementation of the act, as the act provides in its section 212(1) that provided on the expiration of four years after the coming into force of this section there was an evaluation by the House of Commons committee, and there were recommendations. I understand that the standing committee made 24 or 25 such recommendations. Would it be possible to provide us a quick chart on which recommendation are acted upon in this bill and which ones are left pending? Would it be possible to obtain a small chart so that we know where this committee report has been acted upon in this bill and which other ones? I could do it myself if I had the time, but since you are professional experts in that area I would rely on your evaluation.

**Ms. Champagne-Paul:** It would be our pleasure to provide you with such a chart, senator.

**The Chairman:** Thank you very much for appearing before us this morning, Madam Champagne-Paul, Mr. Legault and Mr. Bergen.

The committee adjourned.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous disiez que le rapport et la publicité constituent la sanction, et qu'il y a eu bien peu de ces situations qui ont été citées et ont fait l'objet de rapports, et alors, votre argument serait renforcé comme quoi l'examen public est efficace?

**M. Legault:** Comme je le disais, aucune de ces affaires n'a fait l'objet de rapports, mais il y en a eu plusieurs qui ont fait l'objet d'enquêtes, lesquelles ont conclu qu'il n'y avait pas eu d'infraction au Code. Ceci, en soi, démontre qu'il n'y a pas eu de situations où on a pu démontrer que les gens n'avaient pas observé le Code.

**Le sénateur Joyal:** Il y a toujours la théorie voulant que le verre est à moitié vide ou à moitié plein. Il n'y a pas d'infraction au Code, donc le Code est parfait. Peut-être est-ce parce que le Code ne prévoit pas une série appropriée de «sanctions» avec une référence aux articles du Code criminel qui ne sont pas appliqués, puisque la sanction générale est si importante qu'en fait, tout le monde s'abstiendra de l'activité.

C'est une théorie, et de bonne foi d'après la nature humaine, et je suis de ceux qui aiment à croire que la nature humaine est bonne, mais nous avons affaire ici à des intérêts très importants. Peut-être nous faudra-t-il savoir combien de lobbyistes sont payés et quelle est l'importance des activités économiques. Nous n'en avons pas encore parlé, mais cela fait partie de la réalité de toute la question.

**M. Legault:** De fait, le conseiller en éthique a fait enquête sur plusieurs situations; il a fait usage de ses pouvoirs. Il a examiné certaines questions et s'est assuré que le Code était observé, lorsqu'il a reçu des plaintes de gens qui s'inquiétaient du comportement d'autres. Cet aspect a certainement bien fonctionné.

**Le sénateur Joyal:** Il y a eu une étude, comme vous l'avez dit, madame Champagne-Paul, qu'a fait le Comité de l'industrie de la Chambre des communes en juin 2001, sur l'évaluation de la mise en oeuvre de la loi, puisque la loi prévoit, au paragraphe 212(1), une évaluation par le comité de la Chambre quatre ans après l'entrée en vigueur de cet article, puis des recommandations ont été faites. D'après ce que je comprends, le comité permanent a fait 24 ou 25 recommandations. Serait-il possible de nous donner un bref aperçu des recommandations qui ont été appliquées dans ce projet de loi et desquelles sont en suspens? Est-ce qu'il serait possible d'obtenir un petit tableau, pour que nous puissions nous faire une idée de la mesure dans laquelle le rapport du comité a été tenu en compte dans ce projet de loi? Je pourrais le faire moi-même si j'en avais le temps, mais puisque vous êtes des experts du domaine, je me fierai à votre évaluation.

**Mme Champagne-Paul:** Nous le ferons avec plaisir, sénateur.

**La présidente:** Merci beaucoup d'être venus ce matin, madame Champagne-Paul, monsieur Legault et monsieur Bergen.

La séance est levée.



OTTAWA, Tuesday, April 30, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 12:07 p.m. pursuant to rule 86(1)(f) to consider the printing of an updated copy of the *Rules of the Senate of Canada*.

**Senator Lorna Milne** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, the matter before us today is something that is presented to the Senate every year.

Mr. O'Brien, I would ask you to elaborate a little on this.

**Mr. Gary O'Brien, Deputy Clerk and Principal Clerk, Legislative Services, Senate of Canada:** Honourable senators, I believe a copy of the revised and updated rules was distributed to you yesterday, along with a short briefing note, indicating the five rules that have been passed by the Senate since the last reprint, in February 2002.

Some of these rules originated from the committee in the previous session of Parliament. Some have come about via motions made by individual senators, such motions having been adopted in the Senate; others have come from your committee's recommendations to the Senate.

It is important that the rule book be kept current. My office sometimes gets calls about rules that we discuss in the chamber or in our committee reports. Yet, when people turn to the rules, they are not there, even though they have been on the books for some months. Also, at times we experiment with new procedures, as we will today, for example, with respect to tributes. It is expected that tributes will be paid to former Senator Doyle when we resume at 1:30 p.m.

Five rules have been added to the new rule book, which is now dated April 2003. The first deals with the rule adopted by the Senate on June 11, 2002, regarding recognized parties and recognized third parties in the Senate. I should have used little yellow tags to mark these new rules; perhaps honourable senators can just make a note, for those who are interested, that the new rules can be found on pages 4-5, 9, 16, 37, 44 and 80 of the new rule book.

The first rule includes a definition for a recognized party in the Senate and the leaders of the recognized parties, a recognized party in the Senate being the Leader of the Government or the Leader of the Opposition or the leader of a recognized third party. With respect to a third party in the Senate, there are two provisos: first, that the political party initially has five or more members in the Senate; and second, that it be a registered party under the Canada Elections Act. A third party can continue to be a recognized third party in the Senate, or recognized party in the Senate, if it continues without interruption to have five or more members in the Senate, regardless of whether it is still registered under the Canada Elections Act.

OTTAWA, le jeudi 30 avril 2003

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 12 h 07 conformément à l'alinéa 86(1)f) pour étudier l'impression possible d'une nouvelle version du *Règlement du Sénat du Canada*.

**Le sénateur Lorna Milne** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Honorables sénateurs, la question à l'ordre du jour est quelque chose qui est présenté au Sénat chaque année.

Monsieur O'Brien, je vous demanderais d'en dire un peu plus à ce sujet.

**M. Gary O'Brien, sous-greffier et greffier principal, Services législatifs, Sénat du Canada:** Honorables sénateurs, je crois qu'une version révisée et mise à jour du Règlement vous a été distribuée hier, de même qu'une courte note d'information, indiquant les cinq règles qui ont été adoptées par le Sénat depuis la dernière réimpression, en février 2002.

Certaines de ces règles ont été proposées par le comité au cours de la session précédente de la législature. Certaines l'ont été par voie de motions présentées par des sénateurs, ces motions ayant été adoptées au Sénat; d'autres encore ont émané de recommandations formulées par votre comité au Sénat.

Il importe de tenir le Règlement à jour. Mon bureau reçoit parfois des appels concernant les règles dont nous discutons au Sénat ou dans nos rapports de comité. Pourtant, quand les gens consultent le Règlement, les règles ne s'y trouvent pas, même si elles sont appliquées officieusement depuis quelques mois. Il arrive parfois que nous mettions à l'essai de nouvelles procédures, comme nous le ferons aujourd'hui, par exemple, concernant les hommages. On s'attend de rendre hommage à l'ex-sénateur Doyle quand nous reprendrons à 13 h 30.

Cinq règles ont été ajoutées au nouveau Règlement, maintenant daté d'avril 2003. La première est celle adoptée par le Sénat le 11 juin 2002 concernant les partis reconnus et les autres partis reconnus au Sénat. J'aurais dû utiliser de petites étiquettes jaunes pour marquer ces nouvelles règles; les honorables sénateurs pourraient peut-être noter, pour ceux que cela intéresse, que les nouvelles règles peuvent être trouvées aux pages 4-5, 9, 16, 37, 44 et 80 du nouveau Règlement.

La première règle comprend une définition d'un parti reconnu au Sénat et des leaders des partis reconnus, un parti reconnu au Sénat étant le leader du gouvernement ou le leader de l'opposition ou le leader d'un autre parti reconnu au Sénat. En ce qui concerne un autre parti au Sénat, il y a deux dispositions: premièrement, que le parti politique compte à l'origine au moins cinq membres au Sénat et, deuxièmement, qu'il soit inscrit à titre de parti enregistré sous le régime de la Loi électorale du Canada. Un autre parti peut continuer d'être un autre parti reconnu au Sénat, ou un parti reconnu au Sénat, s'il continue sans interruption de compter au moins cinq membres au Sénat, qu'il cesse ou non d'être inscrit à titre de parti enregistré sous le régime de la Loi électorale du Canada.

In terms of the rule regarding the extended time of adjournment, under the new rule the Speaker is obliged to consult not only with the Leader of the Government and the Leader of the Opposition — as mandated under the old rule — but also to consult with the leaders of any recognized third parties in the Senate, or their designates.

In terms of speaking time, whereas the Leader of the Government and the Leader of the Opposition retain their unlimited time to speak, the leader of a recognized third party shall be limited to no more than 45 minutes as a general rule in debate. There is also a specific rule for a debate during a motion to allocate time, and whereas the two leaders of the main parties are each given 30 minutes, the leader of a recognized third party is limited to 15 minutes.

With respect to changes in committee membership and how that should be made for recognized third parties, the provision is that the leader of the party or senator named by that leader shall be signing the notification of a membership change form.

The second rule resulted from a motion by Senator Gauthier and adopted on October 10 to create a Standing Senate Committee on Official Languages. Part of that motion was to send a message to the House of Commons to inform that House that the Senate would no longer be participating in the Standing Joint Committee on Official Languages. I should mention that this subject was debated quite extensively in this committee in the previous session. There was, I believe, a recommendation that that occur, but with prorogation of the first session it did not happen, so a motion came directly to the Senate early in this new session with that proposal, and it was agreed to.

Likewise, there was a discussion in the previous committee and adopted in this new session to change the name of the Fisheries Committee to the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans.

Another change that came from your committee dealt with allowing committees to sit during adjournments of the Senate, and you are familiar with that new procedure as is described in rule 95(3).

Finally, a motion was passed this month, at the beginning of the month, proposed by Senator Lapointe regarding tributes. Once again, that discussion on a new procedure, or formally establishing a procedure within the rulebook on tributes, had been discussed in the previous committee. Senator Lapointe took the recommendation from that committee and put it in these terms. Under this new rule, there will be an allocated time for tributes. Previously, there was no fixed allocation of time. There was a feeling that there should be, and the rule as it is written provides that tributes shall be made under Senators' Statements. Senators' Statements shall be extended for no more than 15 minutes — and beyond that in the case of a sitting senator who is being paid tribute. It would obviously be the case of a senator who is about to take retirement. Within the 15-minute time allocation, no senator shall speak for more than three

Pour ce qui est de la règle concernant la prolongation de l'ajournement, aux termes de la nouvelle règle, le Président doit consulter non seulement le leader du gouvernement au Sénat et le leader de l'opposition — comme l'exigeait l'ancienne règle — mais également les leaders des autres partis reconnus au Sénat, ou leurs représentants désignés.

Pour ce qui est du temps de parole, alors que le leader du gouvernement et le leader de l'opposition conservent leur temps de parole illimité, le leader d'un autre parti reconnu au Sénat aura un temps de parole maximal de 45 minutes dans un débat. Il existe aussi une règle spécifique concernant le débat sur une motion du gouvernement en vue d'une attribution de temps stipulant que les deux leaders des principaux partis bénéficient chacun de 30 minutes alors que le temps de parole du leader d'un autre parti reconnu est limité à 15 minutes.

En ce qui concerne les changements à la composition d'un comité et la façon dont on devrait procéder dans les cas de membres d'un autre parti reconnu, il est stipulé que le leader de ce parti ou le sénateur désigné par ce leader signera l'avis de changement.

La deuxième règle découle d'une motion du sénateur Gauthier adoptée le 10 octobre en vue de créer un comité sénatorial des langues officielles. Une partie de cette motion visait à envoyer à la Chambre des communes un message l'informant que le Sénat ne participerait plus au Comité mixte permanent des langues officielles. Je dois mentionner que cette question a fait l'objet d'un débat plutôt intensif au comité lors de la session précédente. Je crois qu'il y a eu une recommandation à cet effet, mais en raison de la prorogation de la première session, elle n'a pas eu de suite, si bien qu'une motion a été adressée directement au Sénat au début de cette nouvelle session et cette proposition a été acceptée.

De la même manière, une proposition étudiée à la session précédente a été adoptée à cette session-ci en vue de changer le nom du Comité des pêches en Comité sénatorial permanent des pêches et des océans.

Votre comité a également proposé de permettre aux comités de siéger pendant les ajournements du Sénat, et vous connaissez cette nouvelle procédure qui est décrite au paragraphe 95(3).

Enfin, au début du mois, une motion proposée par le sénateur Lapointe concernant les hommages a été adoptée. Encore une fois, la question d'une nouvelle procédure, ou de l'établissement officiel d'une procédure sur les hommages, avait été discutée au comité précédent. Le sénateur Lapointe a repris la recommandation de ce comité et l'a exprimée en ces termes. En vertu de cette nouvelle règle, le temps d'intervention pour les hommages sera limité alors qu'auparavant, il n'existait aucune limite. Il a été jugé qu'une limite devait être imposée, et la règle sous sa forme actuelle stipule que les hommages seront rendus à l'occasion de la période des «déclarations des sénateurs». La période des «déclarations de sénateurs» sera prolongée d'au plus 15 minutes — et au-delà dans le cas d'un sénateur qui est honoré. Ce serait évidemment le cas d'un sénateur sur le point de prendre sa retraite. Dans le délai de 15 minutes, aucun sénateur ne peut



minutes. At the end of tributes, the senator to whom tribute is being paid may respond, and no time limit will be imposed on him or her. That senator will be allowed to pay thanks, to reminisce or to make any comments he or she wishes about the tribute. At the end of the senator's reply, the Senate will proceed to the normal period of Senators' Statements, which is 15 minutes. Tributes will only be allowed upon request of either the Leader of the Government or the Leader of the Opposition. The Speaker is obliged to inform senators of their speaking time, which, as previously mentioned, shall not exceed three minutes.

The rule does not restrict tributes being paid under other procedures in the Senate. I believe this has occurred a few times, for instance by way of an inquiry or at the end of the day, and it seems to have been very successful. In addition, the rule does not restrict an allocation of time for tributes to be paid for persons who are not senators, or former senators.

That, Madam Chair, is the gist of the rules. If it is agreed, obviously, a recommendation would be made that you as chair would table a true copy of the rules. In the next few days, the pages will distribute copies of the new rule book throughout the Senate and to senators' offices.

**The Chairman:** Thank you, Mr. O'Brien.

**Senator Kinsella:** Dr. O'Brien, with reference to the index, will there be amendments to the index reflecting these new rules?

**Mr. O'Brien:** There have been, just using the marginal note and putting it in.

**Senator Kinsella:** Are the rules on-line now?

**Mr. O'Brien:** The Senate rules are on-line.

**Senator Kinsella:** Is there software that you can use to make sure that our index is the most efficient index?

**Mr. O'Brien:** That is an excellent point, senator. It is one of the projects I have been trying to work on with our computer people. I noticed the rules to major league baseball are on the Internet, and they have a search engine. If you are looking for a particular rule, you can zoom in on it. I think that would be useful.

**Senator Kinsella:** Doing it the manual, old-fashioned way, let me speak from my own experience. Sometimes when I am trying to find something and I go to the index, I do not find the index helpful. No doubt that is a reflection on me. I do not know whether other senators find that. Have we done some work on improving the index and the key words that are there?

**Mr. O'Brien:** We are very fortunate that the Library of Parliament assists us in making the index. Maybe I can turn the question over to Mr. Robertson, who has had quite a few conversations with the Library on this issue.

parler plus de trois minutes. À la fin des hommages, le sénateur qui est honoré peut répondre, et aucune limite ne lui est imposée. Ce sénateur pourra adresser des remerciements, évoquer des souvenirs ou faire tout commentaire qu'il désire au sujet des hommages. À la fin de la réponse du sénateur, le Sénat reprendra la période normale des «déclarations des sénateurs», qui est de 15 minutes. Les hommages ne seront permis que sur demande soit du leader du gouvernement ou du leader de l'opposition. Le Président est tenu d'informer les sénateurs de la durée de leur intervention qui, comme je l'ai dit, ne doit pas dépasser trois minutes.

La règle ne limite pas les hommages rendus aux termes d'autres procédures au Sénat. Je crois que cela s'est produit à quelques reprises, par exemple par la voie d'une interpellation ou à la fin de la journée, et cela semble avoir été un franc succès. En outre, la règle n'empêche pas l'attribution de temps pour rendre hommage à des personnes autres que des sénateurs ou d'anciens sénateurs.

Voilà, madame la présidente, l'essentiel des règles. Si on en convient, de toute évidence, on formulera une recommandation afin que vous, à titre de présidente, déposiez une vraie version du Règlement. Au cours des prochains jours, les pages distribueront des exemplaires du nouveau Règlement à tous les membres du Sénat et dans tous les bureaux de sénateurs.

**La présidente:** Merci, monsieur O'Brien.

**Le sénateur Kinsella:** Monsieur O'Brien, l'index sera-t-il modifié en conséquence?

**M. O'Brien:** Les changements ont été apportés en utilisant tout simplement la note dans la marge.

**Le sénateur Kinsella:** Les règles sont-elles maintenant sur Internet?

**M. O'Brien:** Le Règlement du Sénat est sur le site Web.

**Le sénateur Kinsella:** Existe-t-il un logiciel qui pourrait être utilisé pour faire en sorte que notre index soit l'index le plus efficace?

**M. O'Brien:** Excellent point, sénateur. C'est l'un des projets sur lesquels j'ai essayé de travailler avec nos informaticiens. J'ai remarqué que les règlements du base-ball des ligues majeures figurent sur Internet, et qu'elles ont un moteur de recherche. Si vous recherchez une règle en particulier, vous pouvez y accéder directement. Je crois que ce serait utile.

**Le sénateur Kinsella:** Je peux vous parler de ce qui m'arrive quand je le fais manuellement, de la façon traditionnelle. Parfois quand j'essaie de trouver quelque chose et que je consulte l'index je ne trouve pas l'index utile. De toute évidence, c'est moi qui suis à blâmer. Je ne sais pas ce qu'en pensent les autres sénateurs. Avons-nous fait quelque chose en vue d'améliorer l'index et les mots clés qu'il comporte?

**M. O'Brien:** Nous avons la chance de compter sur l'aide de la Bibliothèque du Parlement pour constituer l'index. M. Robertson, qui s'est entretenu à quelques reprises avec les employés de la Bibliothèque sur cette question, pourrait peut-être vous en dire plus.



**Mr. James R. Robertson, Principal, Law and Government Division, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament:** At time, I have the same frustration as Senator Kinsella, when I know the rule is there but cannot find it because I am in a hurry.

A few years ago, when we were doing the companion to the *Rules of the Senate*, we had extensive discussions with the indexers in the Library to try to make it more user-friendly. It may be time to revisit that. Perhaps we could talk to the indexing people in the Library, both with a view to trying to improve the accessibility of the index and also in light of new technology. The last time it was looked at, I do not think there were search engines available, or at least they were not commonly used. Perhaps this would be the appropriate time to develop a search engine and an index that would be much more easy to use.

**The Chairman:** I would suggest a motion in this committee to that effect, to enable our staff to initiate a conversation with the Library.

**Senator Joyal:** I would suggest that the people in the Library who specialize in indexing could be assisted by some of the people who use the index in order that they can be more sensitive to the user's approach to it, which is quite different from the general principle of drafting an index. That would be very helpful to us.

**The Chairman:** I think it would. We all, on occasion, are unable to find, in time, the particular portion of the rules that we need.

**Senator Fraser:** Further to that, would it be appropriate for each side to suggest to its caucus that, over the next several weeks, people who have had trouble finding something notify the appropriate person of what heading they expected to find and did not find, of what they were looking for under pressure and were unable to turn up? The more expert the people asked to work with the Library, the more likely they are to understand the index already.

**The Chairman:** And not to have problems with it.

**Senator Fraser:** Yes.

**Mr. Blair Armitage, Clerk of the Committee:** On our future agenda is the possibility of revisiting the revised *Rules of the Senate*. One of the organizing principles behind that revision was to make it far easier not only to find the rule one is specifically looking for, but also any cross-referenced rule that would be implicated. That is on the radar screen.

**Senator Joyal:** That is an appropriate issue. We have heard Speaker Molgat and Speaker Hays here. This is a process that has been started by the officers at the Table. We have had working sessions in this committee on that, but we have not heard where it is going. The steering committee might want to consider when we could schedule a continuation of that work that was started almost two years ago, if not more.

**M. James R. Robertson, analyst principal, Division du droit et du gouvernement, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement:** J'éprouve parfois la même frustration que le sénateur Kinsella quand je sais que la règle s'y trouve mais que je ne parviens pas à la trouver parce que je suis pressé.

Il y a quelques années, quand nous faisons le document d'accompagnement du *Règlement du Sénat*, nous avons eu de longues discussions avec les indexeurs de la Bibliothèque pour essayer de rendre l'index plus convivial. Il serait peut-être temps de revoir le tout. Nous pourrions peut-être parler aux indexeurs de la Bibliothèque pour essayer d'améliorer l'accessibilité de l'index, compte tenu notamment de la nouvelle technologie. La dernière fois que la question a été étudiée, je ne pense pas que des moteurs de recherche étaient disponibles ou, du moins, ils n'étaient pas couramment utilisés. Il serait peut-être temps de mettre au point un moteur de recherche et un index qui serait beaucoup plus facile à utiliser.

**La présidente:** Je propose que le comité présente une motion à cet effet pour permettre à notre personnel d'entamer des pourparlers avec la Bibliothèque.

**Le sénateur Joyal:** Je propose que les spécialistes de l'index de la Bibliothèque soient secondés par certains de ceux qui utilisent l'index afin qu'ils soient plus sensibles à la démarche de l'utilisateur qui est très différente du principe général de l'élaboration d'un index. Cela nous serait très utile.

**La présidente:** En effet. Il nous arrive tous à l'occasion d'être incapables de trouver à temps la partie précise du Règlement dont nous avons besoin.

**Le sénateur Fraser:** En outre, serait-il approprié de proposer à nos caucus respectifs de dire, au cours des prochaines semaines, aux gens qui ont de la difficulté à trouver quelque chose d'aviser la personne compétente de la rubrique qu'ils espéraient trouver, de ce qu'ils cherchaient sous pression et ont été incapables de trouver? Il est vraisemblable que les spécialistes de la Bibliothèque comprennent déjà l'index.

**La présidente:** Ils n'y voient aucun problème.

**Le sénateur Fraser:** Oui.

**M. Blair Armitage, greffier du comité:** La possibilité de revoir le *Règlement du Sénat* révisé figure à notre futur ordre du jour. L'un des objectifs de cette révision visait à faire en sorte qu'il soit plus facile non seulement de trouver la règle que quelqu'un cherche précisément, mais également toute règle à laquelle elle renvoie. C'est dans les projets.

**Le sénateur Joyal:** C'est tout à fait approprié. Nous avons entendu ici le Président Molgat et le Président Hays. C'est un processus qui a été entamé par les greffiers au Bureau. Ce comité a tenu des séances de travail à cet égard, mais nous ne savons pas ce que cela a donné. Le comité de direction pourrait peut-être examiner la possibilité de poursuivre le travail amorcé il y a presque deux ans, sinon plus.

**The Chairman:** I would accept a motion to allow our staff to proceed along these lines.

**Senator Joyal:** I so move.

**The Chairman:** Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** We are agreed.

I would remind honourable senators, before I ask for permission to table this, that these are rules that have already been passed by the Senate.

**Senator Andreychuk:** I went through this last night and what we have here is what we agreed to. Therefore, I do not think we should hold it up any further. However, in the course of looking at these, and particularly trying to apply them for the first time today, I think we have a gap in what we were discussing on Senators' Statements. We went around it so many times, and we looked at options.

We understood that the two leaderships would manage the 15 minutes, and that then the retired senator, should he or she still be here, would reply, if they wished. We then revert to the normal Senators' Statements for a further 15 minutes. Can senators make Senators' Statements at that time about the retired or deceased senator?

I do not think we ever considered that as an option. When I first looked at it, I thought that was precluded, but there is actually nothing in there that precludes it.

Does this mean we have a controlled 15 minutes and then an uncontrolled 15 minutes during which any senator is entitled to say what he or she wants on any topic, including the subject matter of the first 15 minutes?

I put that out for reflection on whether we want to do anything further or whether we are happy with that. We will see it in action today for the first time, and we can proceed from there.

**The Chairman:** I accept your suggestion. I think we will have to see how this rule actually operates on the floor of the Senate. However, it is my understanding that nothing ever controls what a senator says under Senators' Statement. A senator can speak during Senators' Statements on any subject he or she wishes to, including paying further tribute, unless it anticipates, of course, and we have been through that just recently.

**Senator Andreychuk:** It is a question that we did not canvass. We will see how it goes today, but the other 15 minutes is not controlled by the leaders; it is controlled by the Speaker. We will see how it goes.

**The Chairman:** Yes, we will see how it works.

**La présidente:** J'accepterai une motion pour permettre à notre personnel de procéder en ce sens.

**Le sénateur Joyal:** J'en fais la proposition.

**La présidente:** D'accord?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Nous sommes d'accord.

Je rappelle aux honorables sénateurs, avant de demander la permission de déposer ceci, que ces règles ont déjà été adoptées par le Sénat.

**Le sénateur Andreychuk:** Je les ai regardées hier soir et ce que nous avons ici correspond à ce que nous avons convenu. Je ne crois donc pas qu'il y ait lieu d'attendre davantage. Cependant, pour ce qui est notamment d'essayer de les appliquer pour la première fois aujourd'hui, je crois qu'il y a un écart par rapport à ce dont nous avions discuté concernant les déclarations des sénateurs. Nous en avons discuté tant de fois et nous avons envisagé les options.

Nous avons compris que les deux leaders disposeraient des 15 minutes et que le sénateur à la retraite, s'il était encore là, répondrait, s'il le désirait. Nous revenons ensuite à la période normale de déclarations de sénateurs pour 15 autres minutes. Les sénateurs peuvent-ils faire des déclarations à ce moment-là au sujet du sénateur décédé ou à la retraite?

Je ne crois pas que nous ayons même envisagé cette option. La première fois que j'ai lu la règle, j'ai pensé que ce n'était pas autorisé, mais il n'y a en fait rien qui l'empêche.

Cela signifie-t-il que nous disposons de 15 minutes réglementées, puis de 15 minutes non réglementées au cours desquelles un sénateur a le droit de dire ce qu'il veut sur n'importe quel sujet, y compris le sujet évoqué au cours des 15 premières minutes?

Voulons-nous faire quelque chose de plus ou sommes-nous satisfaits de ce que nous avons? J'aimerais qu'on y réfléchisse. Pour la première fois aujourd'hui, nous verrons cette mesure à l'oeuvre, et nous pourrons partir de là.

**La présidente:** J'accepte votre proposition. Je crois que nous devons voir comment cette règle fonctionne en réalité au Sénat. Cependant, je crois comprendre que rien ne réglemente ce qu'un sénateur dit au cours de la période des déclarations de sénateur. Au cours de cette période, un sénateur peut aborder n'importe quel sujet de son choix, y compris rendre de nouveaux hommages, par anticipation bien entendu, situation que nous avons traversée il y a peu de temps.

**Le sénateur Andreychuk:** C'est une question que nous n'avons pas examinée. Nous verrons comment cela fonctionne aujourd'hui, mais les 15 autres minutes ne sont pas réglementées par les leaders; elles le sont par le Président. Nous verrons comment cela marche.

**La présidente:** Tout à fait.



**Senator Sparrow:** On this issue, it is very clear that the Leader of the Government or the Leader of the Opposition can initiate the discussion on tributes to a senator. It is clear to me that that is the case. This does not in any way allow a senator to initiate the discussion himself or herself at that time.

Second, how does the Speaker decide how many people can speak? Normally, a senator does not have to inform the Speaker or anyone else that he or she is going to speak on that issue or any other. There are two things that one cannot do. I believe, and would ask for advice on this, that a senator cannot utilize the first 15 minutes and then speak later on a tribute under Senators' Statements.

Also, how does the Speaker determine who will speak and who will not to speak?

**The Chairman:** I assume the Speaker would determine that in the way he normally does the speaking order, working first from his list and then recognizing people as they stand. You came in after Mr. O'Brien told us that this would not ever preclude a senator from using other *Rules of the Senate* to bring in —

**Senator Sparrow:** I understand that, in other areas.

**The Chairman:** That is right. One can bring it up as a motion, an inquiry or under some other heading.

**Senator Robertson:** If I understand the discussion correctly, after the 15 minutes for tributes, the other 15 minutes of the half hour could be used by senators to make a statement regarding this.

**The Chairman:** They could.

**Senator Robertson:** In other words, you might just as well have a half hour.

**The Chairman:** This is something that has already been passed by the Senate. We may find that there is a loophole that senators use in it, and at that point we may want to revisit it.

**Senator Stratton:** I have to ask Mr. O'Brien for his interpretation of the meaning of section (12) on page 5 of his presentation. It reads as follows:

Where a Senator seeks leave to speak after the fifteen minutes allocated for Tributes has expired, the Speaker shall not put the question.

I would ask Mr. O'Brien for his interpretation of what that means.

**Senator Joyal:** We had a long discussion on that.

**Senator Stratton:** I know we did.

**Mr. O'Brien:** With respect to the time allocated for tributes, if an honourable senator asks for leave to have the 15 minute period extended, because others did not get on the list or whatever, the Speaker will not put the question.

**Le sénateur Sparrow:** À cet égard, il est très clair que le leader du gouvernement ou le leader de l'opposition peut entamer la discussion sur les hommages à rendre à un sénateur. Il est tout à fait clair pour moi que c'est le cas. Cela n'autorise en aucune façon un sénateur à entamer la discussion lui-même à ce moment-là.

Deuxièmement, comment le Président décide-t-il du nombre d'intervenants? Habituellement, un sénateur n'a pas à informer le Président ou quiconque du fait qu'il va prendre la parole sur cette question ou tout autre sujet. Il y a deux choses qu'on ne peut pas faire. Je crois qu'un sénateur ne peut utiliser les 15 premières minutes et prendre ensuite la parole pour un hommage lors de la période des déclarations de sénateurs. J'aimerais connaître votre avis là-dessus.

Également, de quelle façon le Président détermine-t-il ceux qui prendront la parole?

**La présidente:** Je suppose que le Président procédera de la façon dont il procède habituellement, à partir de sa liste, donnant la parole aux personnes au fur et à mesure. Vous êtes arrivé après que M. O'Brien nous ait expliqué que cela n'empêcherait jamais un sénateur d'utiliser d'autres règles pour soulever...

**Le sénateur Sparrow:** Je comprends cela, dans d'autres domaines.

**La présidente:** En effet. On peut soulever le sujet par voie de motion, d'interpellation ou en vertu d'une autre rubrique.

**Le sénateur Robertson:** Si je comprends bien, après les 15 minutes d'hommages, les autres 15 minutes de la demi-heure pourraient être utilisées par les sénateurs pour faire une déclaration à l'égard de cela.

**La présidente:** Oui.

**Le sénateur Robertson:** Autrement dit, vous pourriez tout aussi bien disposer d'une demi-heure.

**La présidente:** C'est quelque chose qui a déjà été adopté par le Sénat. Nous constaterons peut-être qu'il existe une échappatoire que les sénateurs utiliseront et, à ce moment-là, il se pourrait que nous voulions revoir la chose.

**Le sénateur Stratton:** Je dois demander à M. O'Brien son interprétation du paragraphe (12) à la page 5 de son document. On peut lire:

Si un sénateur demande la permission de prendre la parole après la période de 15 minutes réservée aux hommages, le Président ne peut mettre la question aux voix.

Je demanderais à M. O'Brien son interprétation de ce texte.

**Le sénateur Joyal:** Nous avons eu une longue discussion à ce sujet.

**Le sénateur Stratton:** Je le sais.

**M. O'Brien:** Pour ce qui est de la période réservée aux hommages, si un honorable sénateur demande que soit prolongée la période de 15 minutes, parce que d'autres n'étaient pas sur la liste ou peu importe, le Président mettra la question aux voix.



**Senator Stratton:** It does not get extended beyond 15 minutes.

**Senator Sparrow:** The individual speaker cannot go beyond the three minutes and the total period cannot exceed the 15 minutes.

**Senator Andreychuk:** It does not speak to the other 15-minute block of Senators' Statements.

**Senator Sparrow:** However, it does preclude someone from raising it in Senators' Statements.

**Senator Andreychuk:** I do not read it that way.

**Senator Stratton:** That is why I am raising it. My read of it is, no.

**Senator Andreychuk:** What I take it to mean, and what I think we were saying by that "leave" portion, was that it referred to the 15-minute tribute portion. Should I be the last speaker and ask for leave to continue, for whatever reason, the Speaker will not put the question. I do not know whether that rule could be interpreted to preclude senators from paying tribute in the 15-minute portion remaining of the Senators' Statements. As the chair rightly pointed out, no one can tell senators what they can say within their own Senators' Statements.

What we have done is taken 15 minutes out of the block of Senators' Statements to be part of a tribute statement controlled by leadership. The others are not controlled by the leadership; therefore, I am entitled to say what I want to say, unless the Speaker rules that one cannot cover the same subject matter. I do not know. We did not look at that; we will have to see how it will be applied by us.

**The Chairman:** I do not believe the Speaker could possibly rule because people speak all the time in Senators' Statements on the same subject matter.

**Senator Stratton:** We could have tributes during Senators' Statements. As long as that is clear.

**Senator Joyal:** I think rule 22(4) is instructive here. It constrains the subjects that can be raised under Senators' Statement. Rule 22(4) reads as follows:

When "Senators' Statements" has been called, Senators may, without notice, raise matters they consider need to be brought to the urgent attention of the Senate. In particular, Senators' statements should relate to matters which are of public consequence and for which the rules and practices of the Senate provide no immediate means of bringing the matters to the attention of the Senate. In making such statements, a Senator shall not anticipate consideration of any Order of the Day and shall be bound by the usual rules governing the propriety of debate. Matters raised during this period should not be subject to debate.

**Le sénateur Stratton:** Elle n'est pas prolongée au-delà de 15 minutes.

**Le sénateur Sparrow:** La personne qui prend la parole ne peut parler plus de 3 minutes et la période totale ne peut dépasser 15 minutes.

**Le sénateur Andreychuk:** Cela n'a rien à voir avec l'autre période de 15 minutes réservée aux déclarations de sénateurs.

**Le sénateur Sparrow:** Cependant, rien n'empêche un sénateur de le faire lors des déclarations de sénateurs.

**Le sénateur Andreychuk:** Ce n'est pas ainsi que je l'interprète.

**Le sénateur Stratton:** Voilà pourquoi j'ai posé la question. D'après moi, ce n'est pas possible.

**Le sénateur Andreychuk:** La signification, selon moi, et ce que je pense que nous voulons dire par demander la « permission », c'est que l'on fait référence à la période de 15 minutes réservée aux hommages. Si je suis la dernière personne à prendre la parole et si je demande la permission de continuer, quelle que soit la raison, le Président ne mettra pas la question aux voix. Je ne sais pas si l'on pourrait interpréter cette règle comme empêchant les sénateurs de rendre un hommage au cours de la période restante de 15 minutes des déclarations de sénateurs. Comme l'a signalé la présidente, personne ne peut dire aux sénateurs ce qu'ils peuvent dire dans le cadre de leurs déclarations de sénateurs.

En fait, nous avons prélevé une période de 15 minutes de la période des déclarations de sénateurs pour l'intégrer à une déclaration contrôlée par le leadership dans le but de rendre un hommage. Les autres déclarations ne sont pas contrôlées par le leadership; par conséquent, j'ai le droit de dire ce que je veux, à moins que le Président décide qu'on ne peut traiter du même sujet. Je ne le sais pas. Nous n'avons pas examiné cet aspect; nous devons voir comment nous appliquerons cela.

**La présidente:** Je ne crois pas que le Président puisse rendre une telle décision car les sénateurs parlent toujours du même sujet lors des déclarations de sénateurs.

**Le sénateur Stratton:** Nous pourrions rendre des hommages lors des déclarations de sénateurs. Dans la mesure où cela est clair.

**Le sénateur Joyal:** Je pense que le paragraphe 22(4) peut nous éclairer. Il limite les sujets qui peuvent être abordés lors des déclarations de sénateurs. Le paragraphe 22(4) se lit comme suit:

Après l'appel des « déclarations de sénateurs », les sénateurs peuvent, sans préavis, soulever des questions qu'ils jugent urgent de porter à l'attention du Sénat. Les déclarations de sénateurs devraient se rapporter particulièrement à des questions publiques auxquelles le Règlement et les pratiques du Sénat ne permettent pas d'accorder une attention immédiate. Dans ces déclarations, les sénateurs ne doivent pas anticiper sur l'étude d'une question à l'ordre du jour, et ils restent liés par les règles habituelles qui régissent la pertinence du débat. Les questions abordées au cours de cette période ne sont pas sujettes à débat.

The limit is this: "...a Senator shall not anticipate consideration of any Order of the Day and shall be bound..." In other words, Orders of the Day is what limits the capacity of a senator.

**The Chairman:** It is nothing else.

**Senator Joyal:** You have to interpret the limit as the one being defined, unless I am mistaken, by the Orders of the Day. Since we do not find tributes on Orders of the Day, then, it is not on the Orders of the Day. Therefore, not being on the Orders of the Day, a senator can speak on it in the Senators' Statements. The limit has to be interpreted based on the definition of what is in Orders of the Day.

We have to check what the Orders of the Day in the index to know what it means.

**The Chairman:** I would point out once again this is something that this Senate has already passed, and we will have to wait to see how it plays out in practice. We may well have to revisit it because I think there are probably other loopholes we will find in this.

**Senator Sparrow:** This is for the committee to think about, but this is the first time the rules have been changed to take away the right of leave of the Senate. There are no other rules that take away the leave for unanimous decision for the Senate to do anything, and this takes it away. You cannot, with leave, do something about these tributes. That is a crucial part of this issue. We are stepping into that minefield of taking away the unanimous decision of senators. I would ask the committee to look at that closely.

**The Chairman:** You are quite right. This is something that came up on the floor of the Senate during this session. It was not sent back to this committee for further consideration, which I think it should have been.

**Senator Fraser:** In the matter of whether we should be perturbed about senators using Senators' Statements time to continue tributes, I think your suggestion that we wait and see how it works out is very well taken.

I would observe that I have had the privilege of sitting close to Senator Lapointe ever since he first launched this initiative. I know that his intent, and I think the intent of the people who spoke to him, was not to fasten onto 15 minutes as a golden number but rather to impose a limit. Even if every single Senators' Statement consisted of a further tribute, it still would be limited. We would have had a grand total of half an hour of tributes, which is a lot, but it is not the three-hour marathons that come to mind.

I think we need not be as worried about this. The honourable senator made a good point, but I am not sure in practice it will be that awful.

La limite est la suivante: «... les sénateurs ne doivent pas anticiper sur l'étude d'une question à l'ordre du jour...» Autrement dit, c'est l'ordre du jour qui limite la capacité d'intervention d'un sénateur.

**La présidente:** Et rien d'autre.

**Le sénateur Joyal:** Vous devez interpréter la limite comme étant celle qui est définie, sauf erreur de ma part, par l'ordre du jour. Étant donné que les hommages ne sont pas inscrits dans les ordres du jour, alors ce n'est pas dans les ordres du jour. Par conséquent, puisque ce n'est pas dans les ordres du jour, un sénateur peut en parler lors des déclarations de sénateurs. On doit interpréter la limite en fonction de la définition de ce qui est prévu dans l'ordre du jour.

Nous devons vérifier l'ordre du jour dans l'index afin de savoir ce qu'il signifie.

**La présidente:** Une fois de plus, je signalerais qu'il s'agit d'une motion que le Sénat a déjà adoptée, et nous devons attendre pour voir comment le tout se déroule dans les faits. Il se pourrait fort bien que nous ayons à revoir la chose, car je pense que nous allons probablement découvrir quelques lacunes.

**Le sénateur Sparrow:** C'est une question à laquelle le comité devra réfléchir car c'est la première fois que l'on modifie le Règlement de façon à éliminer le droit de demander la permission de parole qu'a le Sénat. Aucune règle ne supprime le droit de demander la permission dans le cas d'une décision unanime du Sénat de faire quelque chose, et ceci le fait. Vous ne pouvez pas, avec la permission, faire quoi que ce soit au sujet de ces hommages. Il s'agit là d'une partie cruciale de la question. Nous nous aventurons sur un terrain miné, celui de retirer la décision unanime de sénateurs. J'inviterais le comité à examiner cette question de très près.

**La présidente:** Vous avez tout à fait raison. C'est d'ailleurs un point qui a été abordé au Sénat au cours de la présente session. Cette question n'a pas été renvoyée à notre comité pour un examen approfondi, ce qui aurait dû être fait.

**Le sénateur Fraser:** Pour ce qui est de ne pas s'inquiéter au sujet des sénateurs qui se servent de la période réservée aux déclarations de sénateurs pour rendre des hommages, je pense que votre suggestion d'attendre et de voir comment le tout se déroule est très sage.

J'ajouterais que j'ai eu le privilège d'être assise près du sénateur Lapointe depuis qu'il a lancé cette initiative. Je connais son intention et je pense que l'intention des gens qui lui ont parlé n'était pas que cette période de 15 minutes soit une règle absolue, mais elle visait plutôt à imposer une limite. Même si chaque déclaration de sénateur devenait un autre hommage, elle serait quand même limitée. Nous aurions en tout au maximum 30 minutes pour rendre des hommages, ce qui est considérable, et ce ne sont surtout pas les marathons de trois heures qui me viennent à l'esprit.

Je pense que nous ne devrions pas nous inquiéter de cet aspect. L'honorable sénateur a soulevé un excellent point, mais je ne pense pas que dans la réalité cela sera si terrible.

**Senator Corbin:** There is a great way of going around all of this. Two days before the announced retirement of a senator, I can give Notice of an Inquiry and 30 senators can piggyback on that inquiry that same day, or let it go on for days and weeks.

**The Chairman:** The ability to speak for as long as you wish — as far as a tribute is concerned to any particular person — is not limited by this. Its place on the Orders of the Day is limited. The first 15 minutes or half hour will expire; then it will be at the end of the day when we come to Inquiries.

Are we all in favour? Do I have permission to table this today?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Thank you very much, senators.

The committee adjourned.

**Le sénateur Corbin:** Il existe un excellent mécanisme pour contourner cette question. Deux jours avant le départ à la retraite annoncé d'un sénateur, je peux présenter un avis d'interpellation et 30 sénateurs peuvent se servir de cette interpellation le même jour, ou laisser perdurer la chose pendant des jours et des semaines.

**La présidente:** La capacité de prendre la parole pendant la période que vous voulez — en ce qui concerne les hommages à une personne donnée — n'est pas visée par cette disposition. Sa place dans l'ordre du jour est limitée. La première tranche de 15 minutes ou de 30 minutes viendra à expiration; ce sera ensuite à la fin de la journée, lorsque nous en viendrons aux interpellations.

Sommes-nous tous d'accord? Me donnez-vous la permission de déposer ce document aujourd'hui?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Merci beaucoup, honorables sénateurs.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

#### WITNESSES

**Tuesday, April 29, 2003**

*From Industry Canada:*

Ms. Diane Champagne-Paul, Director, Lobbyists Registration;

Mr. Pierre Legault, Senior Legal Counsel;

Mr. Bruce Bergen, Legal Counsel.

**Wednesday, April 30, 2003**

*From the Senate of Canada:*

Dr. Gary O'Brien, Deputy Clerk and Principal Clerk, Legislative Services.

#### TÉMOINS

**Le mardi 29 avril 2003**

*D'Industrie Canada:*

Mme Diane Champagne-Paul, directrice, Direction  
l'enregistrement des lobbyistes;

M. Pierre Legault, avocat général principal;

M. Bruce Bergen, avocat-conseil.

**Le mercredi 30 avril 2003**

*Du Sénat du Canada:*

M. Gary O'Brien, sous-greffier et greffier principal, Ser-  
vices législatifs.



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing Committee on*

*Délibérations du Comité permanent du*

# Rules, Procedures and the Rights of Parliament

# Règlement, de la procédure et des droits du Parlement

*Chair:*

The Honourable LORNA MILNE

*Présidente:*

L'honorable LORNA MILNE

Tuesday, May 6, 2003  
Wednesday, May 7, 2003

Le mardi 6 mai 2003  
Le mercredi 7 mai 2003

Issue No. 13

Fascicule n° 13

**Second and third meetings on:**

Bill C-15, An Act to amend  
the Lobbyists Registration Act

**Deuxième et troisième réunions concernant:**

Le projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi sur  
l'enregistrement des lobbyistes

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING COMMITTEE ON RULES,  
PROCEDURES AND THE RIGHTS OF PARLIAMENT

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

* Carstairs, P.C. (or Robichaud, P.C.) Di Nino Fairbairn, P.C. Fraser Grafstein Hubley Joyal, P.C.	* Lynch-Staunton (or Kinsella) Murray, P.C. Ringuette Robertson Rompkey, P.C. Stratton Wiebe
---	---

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Fraser was substituted for that of the Honourable Senator Finnerty (*May 6, 2003*).

The name of the Honourable Senator Finnerty was substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*May 5, 2003*).

Substitute pending for the Honourable Senator Pépin (*May 5, 2003*).

The name of the Honourable Senator Fairbairn was substituted for that of the Honourable Senator Smith (*May 5, 2003*).

LE COMITÉ PERMANENT DU RÈGLEMENT, DE LA  
PROCÉDURE ET DES DROITS DU PARLEMENT

*Présidente:* L'honorable Lorna Milne

*Vice-présidente:* L'honorable A Raynell Andreychuk  
et

Les honorables sénateurs:

* Carstairs, c.p. (ou Robichaud, c.p.) Di Nino Fairbairn, c.p. Fraser Grafstein Hubley Joyal, c.p.	* Lynch-Staunton (ou Kinsella) Murray, c.p. Ringuette Robertson Rompkey, c.p. Stratton Wiebe
---	---

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Fraser substitué à celui de l'honorable sénateur Finnerty (*le 6 mai 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Finnerty substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 5 mai 2003*).

Remplacement à venir pour l'honorable sénateur Pépin (*le 5 mai 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Fairbairn substitué à celui de l'honorable sénateur Smith (*le 5 mai 2003*).

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, May 6, 2003  
(29)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 9:33 a.m. this day, in room 356-S Centre Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Di Nino, Finnerty, Hubley, Joyal, P.C., Milne, Rompkey, P.C., Stratton and Wiebe (8).

*Other senators present:* The Honourable Senator Gauthier (1).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson and Geoffrey Kieley.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 3, 2003, the committee resumed debate on the motion of the Honourable Senator Rompkey, P.C., seconded by the Honourable Senator Cook, for the second reading of Bill C-15, An Act to amend the Lobbyists Registration Act. (For complete text of Order of Reference see *Proceedings of the Committee.*)

WITNESSES:

AS A PANEL

*From Grey, Clark, Shih and Associates Limited:*

Mr. Peter Clark, President.

*From Government Relations Institute of Canada:*

Ms. Carole Presseault, President;

Mr. John Scott, General Counsel.

Mr. Clark and Ms. Presseault each made a brief opening statement and, with Mr. Scott, answered questions.

At 11:10 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, May 7, 2003  
(30)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 12:07 p.m. this day, in room 356-S Centre Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Di Nino, Fairbairn, P.C., Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, P.C., Milne, Murray, Ringuette, Rompkey, P.C., Stratton and Wiebe (13).

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 6 mai 2003  
(29)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 9 h 33, dans la salle 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Di Nino, Finnerty, Hubley, Joyal, c.p., Milne, Rompkey, c.p., Stratton et Wiebe (8).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Gauthier (1).

*Également présents:* De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, Jamie Robertson et Geoffrey Kieley.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 3 avril 2003, le comité poursuit l'étude de la motion de l'honorable sénateur Rompkey, c.p., appuyé par l'honorable sénateur Cook, portant sur la deuxième lecture du projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. (Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans les *délibérations du comité.*)

TÉMOINS:

EN TABLE RONDE

*De Grey, Clark, Shih et Associés Limitée:*

M. Peter Clark, président.

*De l'Institut de relations gouvernementales du Canada:*

Mme Carole Presseault, présidente;

M. John Scott, avocat général.

M. Clark et Mme Presseault font tous les deux une brève déclaration et, avec l'aide de M. Scott, répondent aux questions.

À 11 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 7 mai 2003  
(30)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 12 h 07, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Di Nino, Fairbairn, c.p., Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, c.p., Milne, Murray, c.p., Ringuette, Rompkey, c.p., Stratton et Wiebe (13).

*Other senator present:* The Honourable Senator Corbin (1).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson and Geoffrey Kieley.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 3, 2003, the committee resumed debate on the motion of the Honourable Senator Rompkey, P.C., seconded by the Honourable Senator Cook, for the second reading of Bill C-15, An Act to amend the Lobbyists Registration Act. (*For complete text of Order of Reference see Proceedings of the Committee.*)

WITNESSES:

AS A PANEL

*From Grainger and Associates:*

Mr. Brian Grainger.

*From ARC Publications:*

Mr. John Chenier, Editor.

*From Democracy Watch:*

Mr. Duff Conacher, Coordinator.

Mr. Grainger, Mr. Chenier and Mr. Conacher each made a brief opening statement and, together, answered questions.

At 1:28 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du comité,*

Blair Armitage

*Clerk of the Committee*

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Corbin (1).

*Également présents:* De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, Jamie Robertson et Geoffrey Kiely.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 3 avril 2003, le comité poursuit l'étude de la motion de l'honorable sénateur Rompkey, c.p., appuyé par l'honorable sénateur Cook, portant sur la deuxième lecture du projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans les délibérations du comité.*)

TÉMOINS:

EN TABLE RONDE

*De Grainger et associés:*

M. Brian Grainger.

*De ARC Publications:*

M. John Chenier, rédacteur.

*De la Démocratie en surveillance:*

M. Duff Conacher, coordonnateur.

MM. Grainger, Chenier et Conacher font tous une brève déclaration et, ensemble, répondent aux questions.

À 13 h 28, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:



## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, May 6, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament, to which was referred Bill C-15, to amend the Lobbyists Registration Act, met this day at 9:33 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lorna Milne** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, We have before us witnesses on Bill C-15, to amend the Lobbyists Registration Act.

**Mr. John Scott, Representative, Government Relations Institute of Canada:** Honourable senators, both Ms. Carol Presseault and I represent the Government Relations Institute of Canada. I am also general counsel of GPC International, perhaps the only general counsel of a lobbying firm in Canada.

**Mr. Peter Clark, President, Grey, Clark, Shih and Associates Limited:** Madam Chair, I was asked to be present to answer questions; I have not prepared any comments. I went through the deliberations of the other place, of their committees on the amendments to the act.

I have reviewed the deliberations of the other place concerning the amendments to the act and generally I have no problems with the bill as it passed the House. It provides for increased transparency and flexibility. It builds on the fairly strong electronic structures that are already in place in the Office of the Ethics Counsellor to ensure that Canadians know who is lobbying whom about what.

I would be pleased to answer any questions as they relate to my practice. I was asked to come last week and it was not suggested that I needed to prepare any remarks. I am quite prepared to share my experience with you on any of these issues.

**The Chairman:** Ms. Presseault, I hope you came prepared.

**Ms. Carole Presseault, President, Government Relations Institute of Canada:** Honourable senators, I have a prepared statement. Our code of ethics, our Code of Professional Conduct for our members, has been attached to the distributed copies.

I am the volunteer president of the Government Relations Institute but I do have a day job. In my day job, I am an association lobbyist. I have been for about a decade. Most recently, I am with the Certified General Accountants Association of Canada where I am director of government relations. In answering your questions later, my experience will have come from that association background.

We are pleased to participate in your deliberations today.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 6 mai 2003

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement auquel a été renvoyé le projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes se réunit ce jour à 9 h 33 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Lorna Milne** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous accueillons des témoins venus commenter le projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.

**M. John Scott, représentant de l'Institut de relations gouvernementales du Canada:** Honorables sénateurs, avec Mme Carole Presseault, je représente l'Institut de relations gouvernementales du Canada. Je suis aussi avocat général de GPC International, peut-être le seul avocat général d'un cabinet de lobbyistes au Canada.

**M. Peter Clark, président, Grey, Clark, Shih et Associés Limités:** Madame la présidente, on m'a demandé de venir pour répondre à des questions; je n'ai pas préparé d'exposé. J'ai étudié les délibérations des comités de l'autre endroit sur les modifications à la loi.

J'ai examiné les délibérations de l'autre endroit concernant les modifications à la loi et de manière générale, je ne vois aucun problème dans le projet de loi tel qu'adopté à la Chambre. Il permet une plus grande transparence et une meilleure souplesse. Il tire parti des structures électroniques assez solides qui sont déjà en place au Bureau du conseiller en éthique pour faire en sorte que les Canadiens soient informés au sujet du lobbyisme.

Je me ferai un plaisir de répondre aux questions qui se rapportent à ma pratique. On m'a demandé de venir la semaine dernière sans toutefois préciser que je devais préparer un exposé. Je suis prêt à partager mon expérience avec vous sur les questions à l'étude.

**La présidente:** Madame Presseault, j'espère que vous avez préparé un exposé.

**Mme Carole Presseault, présidente de l'Institut de relations gouvernementales du Canada:** Honorables sénateurs, j'ai préparé un document. J'ai annexé aux copies distribuées un exemplaire de notre code de déontologie professionnelle.

Je suis présidente bénévole de l'Institut de relations gouvernementales, mais j'exerce une autre activité professionnelle. Depuis environ 10 ans, je suis lobbyiste pour le compte d'une association. Je travaille depuis quelque temps pour la Certified General Accountants Association of Canada où je suis directrice des relations gouvernementales. Tout à l'heure, je m'appuierai sur l'expérience que j'ai acquise au sein de cette association pour répondre aux questions que vous voudrez bien me poser.

C'est un plaisir pour nous de participer à vos délibérations aujourd'hui.

*[Translation]*

We have continued to take part in that parliamentary review process because we believe it allows several voices to make themselves heard on the issue of an open and transparent government, which is paramount for our members. The outcome of that parliamentary review has been, in our view, a legislation that recognizes that lobbying is a perfectly legitimate activity and that transparency is a matter of public interest. We think these two principles achieve the right balance while ensuring that government relations professionals are able to serve their clients and employers in a diligent, efficient and ethical manner

*[English]*

The Government Relations Institute of Canada was established in 1994 to represent registered lobbyists in Canada. Today we have about 130 members who form a cross-section of consultant and in-house professionals. We represent virtually all sectors from small and large corporations and non-governmental organizations, to national and international government relations firms..

Our mandate is threefold: advocacy, networking and professional development. GRIC promotes high standards for its members. In fact, every member must endorse the Code of Professional Conduct on an annual basis when renewing his or her membership. All members must be registered lobbyists. The Code of Professional Conduct requires compliance with the Lobbyist Registration Act. The code establishes the benchmark against which the competence and conduct of individual members is measured.

We actively seek out the promotion of best practices for our members. We recently participated, along with parliamentarians, in a roundtable discussion led by the Public Policy Forum. We examined ways of improving the relationship between government relations professionals and parliamentarians. Last January, we organized a successful one-day conference with the Canadian Society of Association Executives that brought together practitioners to share best practices.

*[Translation]*

We foresee a clear role for now, which is to keep our members informed about changes to the Lobbyists Registration Act. We closely monitor developments relating to the Act and maintain good relationships with the Ethics Counsellor and his team. In that respect, they have helped our Institute to gain a better understanding of the effect of the laws, regulations and guidelines that govern the practice of government relations. We believe these activities are tangible evidence of our commitment to foster an environment conducive to the implementation of best practices.

*[Français]*

Nous continuons de prendre part à ce processus de revue parlementaire car nous croyons qu'il permet à plusieurs voix de se faire entendre sur un sujet de première importance pour nos membres qu'est la question d'un gouvernement ouvert et transparent. Le résultat de ces revues parlementaires a donné, à notre avis, une loi qui reconnaît que le lobbying constitue une activité tout à fait légitime et que la transparence est une question d'intérêt public. Nous estimons que ces deux principes directeurs assurent un bon équilibre, tout en veillant à ce que les professionnels des relations gouvernementales puissent servir leur clientèle et leur employeur avec diligence, efficacité et éthique.

*[Traduction]*

L'Institut de relations gouvernementales du Canada a été créé en 1994 pour représenter les lobbyistes enregistrés au Canada. Actuellement, nous comptons environ 130 membres représentant un large éventail de lobbyistes-conseils et de lobbyistes salariés. Nous représentons pratiquement tous les secteurs, des petites et grandes sociétés et des organisations non gouvernementales jusqu'aux cabinets nationaux et internationaux de relations gouvernementales.

Notre mandat est triple: promotion, réseautage et développement professionnel. L'IRGC impose à ses membres des normes élevées. En fait, tous les membres doivent s'engager chaque année au moment du renouvellement de leur inscription à respecter le Code déontologique professionnelle. Tous les membres doivent être des lobbyistes enregistrés. Le Code de déontologie professionnelle exige le respect de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. Le code établit les critères permettant d'évaluer les compétences et la conduite de nos membres.

Nous encourageons activement nos membres à respecter les pratiques optimales. Nous avons récemment participé, en compagnie de parlementaires, à une table ronde animée par le Forum des politiques publiques. Nous avons examiné les différents moyens d'améliorer les échanges entre les professionnels des relations gouvernementales et les parlementaires. En janvier dernier, nous avons organisé avec succès une conférence d'un jour en collaboration avec la Société canadienne des directeurs d'association qui a réuni divers praticiens afin d'occasionner un échange sur les pratiques optimales.

*[Français]*

Nous entrevoyons un rôle clair pour l'instant, soit celui de tenir ses membres au courant des changements apportés à la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. Nous surveillons étroitement les développements entourant la loi et entretenons de bonnes relations avec le conseiller en éthique et son équipe. À ce chapitre, ceux-ci ont aidé l'Institut à mieux saisir les répercussions des lois, des règlements et des lignes directrices régissant le domaine des relations gouvernementales. Nous croyons que ces activités constituent des preuves tangibles de notre engagement à promouvoir un milieu favorable à la mise en oeuvre de pratiques optimales.



*[English]*

As a professional association, we participated through the entire review process of the Lobbyists Registration Act that resulted in Bill C-15. We must say that what is before you does not reflect all of the concerns that GRIC has presented to the Ethics Counsellor and the Registrar and to the House of Commons Standing Committee on Industry.

We are concerned that Bill C-15 may result in a number of potential problems in its application that could impede free and open access to government.

We urge this committee to recommend that the registrar closely monitor the impact of the proposed amendments and the rates of compliance be made available. An effective act must be clear, fair and, most importantly, have a high degree of compliance.

We support the enactment of Bill C-15 without further amendment considering the extensive review the legislation has undergone. We urge this committee to endorse Bill C-15 without changes but we do want to note that you may have certain concerns that could result in the bill being referred back to the House with recommended amendments. If the committee does decide to return the bill to the House, we feel it would be of value to the committee to consider the following four issues that are still of concern to our institute.

The four issues are the definition of lobbying; the removal of the registration exemption for submissions made in response to written requests for advice or comment from a public officeholder; the new filing requirements for corporation lobbyists; and the new requirement that in-house lobbyists report public offices previously held.

Since the completion of the House of Commons review of the act in June 2001, and in the spirit of the recommendation that further consultations be undertaken to resolve the enforcement issues arising from the use of the phrase "in an attempt to influence," GRIC has worked with the Ethics Counsellor and others to find a middle ground, a definition that would meet the need of both legislators and practitioners. Today we are prepared to accept the proposed definition contained in Bill C-15, "communicate with a public office holder."

We believe additional guidance is needed in interpreting specifically what activities constitute lobbying. In order for the legislation and the registry to be meaningful, only those activities that constitute legitimate lobbying activities should be reported.

Again, clarity is a critical factor in ensuring compliance. To this end, we wish the committee to consider instructing the registrar to promptly issue a directive clarifying what constitutes a

*[Traduction]*

À titre d'association professionnelle, nous avons pris part à tout le processus de révision de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes qui a abouti au projet de loi C-15. Nous devons préciser que ce que vous avez sous les yeux ne représente pas toutes les préoccupations que l'IRGC a présentées au conseiller en éthique et au directeur, ainsi qu'au Comité permanent de l'industrie à la Chambre des communes.

Nous craignons que l'application du projet de loi C-15 entraîne un certain nombre de problèmes risquant d'empêcher l'accès libre et ouvert au gouvernement.

Nous pressons le comité de recommander que le directeur surveille de près les conséquences des modifications proposées et de publier les taux de conformité. Pour que la loi soit efficace, il faut qu'elle soit claire, juste et, surtout, qu'elle soit respectée par la majorité.

Nous sommes favorables à l'adoption du projet de loi C-15 sans autres modifications, compte tenu de l'examen approfondi qui a été consacré à la loi. Nous pressons le comité d'appuyer le projet de loi C-15 sans modifications, mais nous tenons à souligner que vous avez peut-être certaines préoccupations qui vous amèneront à renvoyer le projet de loi à la Chambre afin de recommander certaines modifications. Si le comité décide de renvoyer le projet de loi à la Chambre, nous pensons qu'il serait utile pour le comité d'examiner les quatre points suivants qui continuent d'être des sujets de préoccupation pour notre institut.

Il s'agit de la définition du lobbyisme; de l'élimination de l'exemption de l'enregistrement dans le cas des renseignements fournis en réponse à des demandes écrites de conseils ou de commentaires de la part d'un titulaire de charge publique; des nouvelles exigences d'enregistrement relatives aux lobbyistes pour le compte d'une organisation; et de la nouvelle exigence pour les lobbyistes salariés de déclarer les charges publiques détenues précédemment.

Depuis que la Chambre des communes a terminé l'examen de la Loi en juin 2001 et dans l'esprit de la recommandation concernant la poursuite des consultations en vue de résoudre les questions d'application résultant de l'utilisation de l'expression «afin de tenter d'influencer», l'IRGC a collaboré avec le conseiller en éthique et d'autres personnes afin de trouver à moyen terme une définition qui répondrait aux besoins des législateurs et à ceux des praticiens. Aujourd'hui, nous sommes prêts à accepter la définition proposée dans le projet de loi C-15 «communiquer avec le titulaire d'une charge publique».

Nous estimons qu'il faudrait des directives supplémentaires pour définir avec précision quelles sont les activités considérées comme du lobbyisme. Pour que la loi et le registre soient utiles, il ne faudrait signaler que les activités qui sont des activités légitimes de lobbyisme.

Encore une fois, la clarté est un facteur crucial pour assurer le respect de la loi. À cette fin, nous souhaitons que le comité demande au directeur d'émettre promptement une directive



communication restricted to a request for information that will be exempt from registration under the proposed section 4(2)(c) of the act.

*[Translation]*

I would now like to address our second point. The removal of old section 4(2)(c) of the Act provides for the exemption from registration when a submission is made by an individual or organization for advice or comment on a government issue at the specific written request of a public office holder.

*[English]*

The Ethics Counsellor has indicated that this section creates a potential loophole for individuals or organizations and that a valid written request for comment or advice from the government on a particular issue opens the door for much wider and unintended comment. We submit that it is a matter that can be addressed by a directive from the registrar on the limits of any such submissions that would comply with the exemptions under the act.

Every single day, government officials contact respected community and business leaders, special interest groups and representative associations for the valid insight those individuals and organizations can give to assist public office-holders in assessing issues of public importance. Equally as important, parliamentarians consult regularly with constituents on issues before coming before the Senate and the House.

The removal of section 4(2)(c) would make it a registerable activity to reply to written requests for such comment or advice. We anticipate this would cut off or at least put a chill on that valuable and necessary dialogue between public office-holders and the public that is initiated by government in the interests of better understanding issues with which it is dealing.

We wish the committee to consider retaining and not deleting section 4(2)(c) of the act as a valid exception from registration and to consider instructing the registrar to issue a directive clarifying the limits of an acceptable, non-registerable submission made in compliance with old section 4(2)(c) in response to a written request for advice or comment from a public office-holder.

I would like now to address our third point, the proposed changes for in-house corporate lobbyists. The legislation proposes to amend the current practice and create a single filing process for corporate lobbyists that is similar to the current method for organization lobbyists. Under the proposal, the senior officer is made responsible for filing and others who report to that senior officer will have to be listed on that registration. For corporations these changes, combined with the proposed changes to the definition of what constitutes lobbying, are quite substantial.

précisant ce qui constitue une communication limitée à une demande d'information qui sera exemptée de l'obligation d'enregistrement en vertu de l'alinéa 4(2)c) proposé de la loi.

*[Français]*

J'aimerais maintenant aborder notre deuxième point. La suppression de l'ancien alinéa 4(2) c) de la loi prévoit l'exemption de l'enregistrement lorsqu'un individu ou organisme fait une demande d'avis ou d'observation au sujet d'une question gouvernementale à la demande particulière d'un titulaire d'une charge publique.

*[Traduction]*

Selon le conseiller en éthique, cet alinéa constitue une échappatoire potentielle pour certaines personnes ou organisations et une demande écrite valable de commentaires ou de conseils de la part du gouvernement sur une question précise ouvre la porte à des commentaires plus larges et imprévus. Nous estimons que le directeur devrait émettre une directive fixant les limites de telles propositions qui seraient conformes aux exceptions prévues par la loi.

Tous les jours que Dieu fait, des fonctionnaires communiquent avec des chefs de file respectés de la collectivité et du milieu des affaires, des groupes d'intérêts spéciaux et des associations représentatives pour obtenir le point de vue compétent que ces personnes et organisations peuvent offrir pour aider les titulaires de charge publique à évaluer certaines questions d'intérêt public. En outre, les parlementaires consultent régulièrement les électeurs sur des questions examinées au Sénat et à la Chambre.

L'élimination de l'alinéa 4(2)c) rendrait obligatoire l'enregistrement d'une activité consistant à répondre à des demandes de commentaires ou de conseils présentées par écrit. Nous pensons qu'une telle obligation éliminerait ou tout au moins réduirait le dialogue utile et nécessaire entre les titulaires de charge publique et le public, dialogue amorcé par le gouvernement dans l'intention de mieux comprendre les questions dont il est saisi.

Nous souhaitons que le comité envisage de conserver l'alinéa 4(2)c) de la loi puisqu'il constitue une exception valable à l'obligation d'enregistrement, et de demander au directeur d'émettre une directive définissant les limites des propositions acceptables et non assujetties à l'enregistrement qui sont présentées en conformité de l'ancien alinéa 4(2)c) en réponse à une demande écrite de conseils ou de commentaires de la part d'un titulaire de charge publique.

J'aimerais maintenant passer à notre troisième point qui concerne les changements proposés concernant les lobbyistes employés par des sociétés. La loi propose de modifier la pratique courante et de créer pour les lobbyistes employés par des sociétés un seul processus d'enregistrement identique à la méthode qui s'applique actuellement aux lobbyistes pour le compte d'organisations. En vertu de cette proposition, le cadre dirigeant est tenu de s'enregistrer, mais les personnes qui relèvent de lui n'ont pas à être identifiées dans cet enregistrement. Pour les

Indeed, the changes, coupled with the new definition of lobbying, may require companies that have never previously filed under the act to be brought into compliance.

Failure to comply has direct penal provisions that have been enhanced under the new, amended provisions of the act. We wish the committee to consider the two following submissions.

In order to assist transition and to better facilitate compliance with the new requirements for in-house corporate lobbyists, consideration should be given to extending the period required to file returns under transitional provision clause 16 of Bill C-15 from two months to six months.

We also recommend the federal government take steps to broadly notify Canadian corporations and other firms operating in Canada of the changes to the act so that they can take the appropriate steps and bring their corporations into compliance as required under the new act.

Our fourth point deals with the proposed amendment to add a new section 7(3)(h.3) requiring that in-house lobbyists report and list former public offices held. It is our contention that this amendment is superfluous and creates an unnecessary burden on registrants. As we understand it, this would necessitate an individual to report on every previous public office held, even back to a summer job. They would have to do so for the rest of their lives. There are no reasonable parameters defining this addition to the bill introduced in the House.

More important, however, is the duplicate nature of this amendment. Former public office-holders are already subject to the Conflict of Interest and Post-Employment Code for Former Public Office Holders. The amendment does not add anything in terms of transparency and the public interest. We therefore wish the committee to consider deletion of new section 7(3)(h.3) from Bill C-15.

In conclusion, we also recommend that this committee urge the government to clearly articulate its plans to inform all stakeholders of the impending changes to the legislation to ensure a smooth transition process. The Government Relations Institute of Canada is willing to assist the government in this endeavour.

I look forward to answering your questions.

**The Chairman:** Thank you, Ms. Presseault. I doubt that people would have to report summer jobs held because the definition of "public office holder" means a minister of the Crown, a parliamentary secretary, a minister of ministerial staff, except public servants. It goes on from there. It does not include summer jobs as a high school student.

sociétés, ces changements, combinés avec les changements proposés dans la définition des activités de lobbyisme, sont considérables.

En effet, les changements, couplés avec la nouvelle définition du lobbyisme, forceront peut-être les compagnies qui n'ont jamais fait de déclarations auparavant, à se mettre en règle par rapport à la loi.

Les sanctions pénales directes qui sont prévues en cas de non-observation de la loi ont été renforcées dans les nouvelles dispositions modifiées de la loi. Nous demandons au comité d'examiner les deux propositions suivantes.

Afin de faciliter la transition et le respect des nouvelles exigences concernant les lobbyistes salariés des sociétés, il faudrait envisager d'étendre de deux à six mois la période obligatoire pour le dépôt des déclarations en vertu des dispositions transitoires de l'article 16 du projet de loi C-15.

Nous recommandons par ailleurs que le gouvernement fédéral prenne des mesures pour informer largement les sociétés canadiennes et les autres sociétés en activité au Canada des changements apportés à la loi afin qu'elles puissent prendre les mesures nécessaires pour se conformer aux exigences de la nouvelle loi.

Notre quatrième point se rapporte à la proposition d'ajouter un nouvel alinéa 7(3)(h.3) exigeant que les lobbyistes salariés fassent état de toutes les charges publiques qu'ils ont exercées antérieurement. Nous estimons que cette modification est superflue et qu'elle entraîne un fardeau inutile pour les personnes qui doivent s'enregistrer. Selon nous, ces personnes seraient tenues de signaler tous les postes qu'elles auraient occupés antérieurement, y compris leurs emplois d'été; et cela, tout au long de leur vie. Aucun argument raisonnable ne justifie ce rajout au projet de loi présenté à la Chambre.

Mais nous y voyons surtout un double emploi. Les anciens titulaires de charge publique sont déjà tenus de se conformer au Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat applicable aux anciens titulaires de charge publique. La modification n'ajoute rien sur le plan de la transparence et de l'intérêt public. Par conséquent, nous suggérons au comité d'envisager l'élimination du nouvel alinéa 7(3)(h.3) du projet de loi C-15.

En conclusion, nous recommandons également que le comité presse le gouvernement de définir clairement son intention d'informer toutes les parties concernées des changements qu'il va apporter à la loi, afin de faciliter la transition. L'Institut de relations gouvernementales du Canada est prêt à assister le gouvernement dans cette entreprise.

Je suis à votre disposition pour répondre à vos questions.

**La présidente:** Merci, madame Presseault. Je ne pense pas que les déclarants devront signaler leurs emplois d'été, puisque «titulaire de charge publique» désigne un ministre fédéral, un secrétaire parlementaire, un membre du Cabinet ministériel, mais pas les fonctionnaires. Par conséquent, il n'est pas question de déclarer les emplois d'été occupés par des étudiants.



**Mr. Scott:** I believe you are reading from the definition of "public office holder" and it says, "any officer or employee of Her Majesty in Right of Canada and includes the others."

"The others" are just an expansion, but the true definition is "any employee of Her Majesty."

**The Chairman:** We will come back to that. Someone is speaking over my shoulder here as we carry on with this exchange.

**Senator Di Nino:** One of the concerns that was expressed during the hearings in the other place dealt with the amount of money that lobbyists spend in their efforts to approach the government. There has been a suggestion that spending \$5,000 versus a half-million dollars is a totally different lobbying attempt. It has been suggested that there should be some consideration given to including a certain level of money that would have to be declared by the lobbyists. Would you like to comment on that?

**Mr. Clark:** Senator, when we discussed that in the House committee, we pointed out that there are requirements in the United States to report that type of activity and the expenditures if you are representing foreigners in the United States. We found that it depends very much on how you define the activity.

Activities can be structured so that a very small part qualifies as lobbying. You could report that and have a lot of other funding that would be for non-registerable activities that would not be reported. It is extra reporting. It can be done. We just did not see where the benefit of it. It is not a big issue in my practice anyway because we do not get involved in campaigns; we deal more with particular issues.

There is a reporting system in the United States that comes about six months after the fact. It is very specific but it relates primarily to what one does for foreigners, not what one does for domestics.

**Mr. Scott:** I have been to Washington to look at and to understand more clearly their situation. My understanding is that, no matter how much they try to legislate that, it is very difficult to come up with information that is useful and of value to the public.

With respect to the Canadian situation this matter did arise at previous committees. GRIC has commented on that. One item I would bring to your attention is that in our own Code of Professional Conduct, under "General Conduct," it states that:

Members of the Institute shall:

(f) Disclose fully to clients all fees and charges which charges shall be fair and reasonable.

We are making a commitment that we will not do anything nor expend more than might be necessary to achieve the objectives of the client.

**M. Scott:** Je crois que vous lisez la définition de «titulaire de charge publique» qui se présente comme suit: «Agent ou employé de Sa Majesté du chef du Canada. La présente définition s'applique notamment».

«Notamment» est une simple extension, mais la véritable définition se limite à «employé de Sa Majesté».

**La présidente:** Nous y reviendrons. Quelqu'un me parlait à l'oreille pendant que je vous écoutais.

**Le sénateur Di Nino:** Un des points soulevés lors des délibérations à l'autre endroit portait sur les quantités d'argent que les lobbyistes dépensent dans leurs efforts pour communiquer avec le gouvernement. On a dit qu'une dépense de 5 000 \$ ne représente pas du tout le même effort de lobbyisme qu'une dépense d'un demi-million de dollars. On a dit qu'il faudrait envisager de préciser les sommes que devraient déclarer les lobbyistes. Avez-vous un commentaire à présenter à ce sujet?

**M. Clark:** Sénateur, lorsque nous avons abordé cette question au comité de la Chambre, nous avons signalé qu'il est obligatoire aux États-Unis de déclarer ce type d'activité ainsi que les dépenses engagées, si vous représentez des étrangers aux États-Unis. Nous avons remarqué que tout dépend beaucoup de la façon dont on définit cette activité.

Il est possible de structurer les activités de manière à ce qu'une très petite partie d'entre elles soient considérées comme des activités de lobbyisme. Il serait donc possible de déclarer certaines activités et de recevoir beaucoup d'autre financement pour des activités d'enregistrement non obligatoire qui ne seraient pas déclarées. C'est une déclaration supplémentaire. Cela peut être fait, mais nous n'en voyons pas l'intérêt. Ce n'est pas un gros problème dans mon domaine de toute façon puisque nous ne participons pas aux campagnes; nous nous concentrons plutôt sur des questions précises.

Aux États-Unis, la déclaration doit se faire environ six mois après les faits. C'est très précis, mais il faut déclarer les activités entreprises pour des étrangers et non pas pour des Américains.

**M. Scott:** Je me suis rendu à Washington pour examiner et mieux comprendre leur situation. D'après moi, quels que soient les efforts accomplis pour réglementer ce domaine, il est très difficile d'offrir des informations utiles et valables pour le public.

Dans le cas de la situation canadienne, cette question n'a pas été soulevée par les comités précédents. L'IRGC l'a mentionnée. J'aimerais vous signaler que notre code de déontologie professionnelle précise sous la rubrique «Conduite générale»:

Les membres de l'Institut doivent:

f) divulguer pleinement à leurs clients tous les honoraires et frais, lesquels devront être équitables et raisonnables.

Nous nous engageons à ne rien faire ni dépenser plus que nécessaire pour atteindre l'objectif de notre client.



When you move over to talking about professional lobbyists disclosing the fees that their clients are paying, that requirement does not apply to other professions, for example, lawyers or accountants. Lobbyists are put at a distinct disadvantage in terms of how they represent their clients; their confidentiality is at risk. We have argued that it is not appropriate, is not necessary and does not add to the lobbying procedure.

Some issues may require \$100,000 worth of investment by a client because of the magnitude of the legislative issue and the impact on their industry and their group. We feel it is not appropriate to have some form of disclosure in that area.

**Senator Di Nino:** There has been suggestion made in the other place that the Quebec rules are much tighter, much stronger. We have heard the suggestion that a lobbyist commissioner should be included in the legislation. Would you comment on that?

**Mr. Scott:** I have oversight of the Quebec legislation as well within my position. There may be a challenge under that legislation of Charter of Rights and the issue of the potential commissioner having the right to deny a person the opportunity to practice their profession. It is moot at this stage in terms of whether or not that legislation will be upheld. I caution, with respect to that legislation, that it came out of a very specific and difficult situation that arose in the Province of Quebec. The legislation was moved through rather quickly. I know there were representations made, but there may be some weaknesses and I certainly do not think that those standards would apply here at the federal level.

My understanding is also that the registrar and the Ethics Counsellor looked into that as part of their submissions in the other place, and they determined there was nothing that could be brought forward from the Quebec legislation that would enhance the federal legislation.

**Senator Joyal:** Madam Chairman, maybe I should declare outright that I have a conflict of interest with Ms. Carole Presseault. We worked very closely together in some other life. I am happy to see her here this morning.

**Ms. Presseault:** I would be prepared to declare that right away if you want to register.

**Senator Joyal:** That being said, I do not think I have to withdraw from the table. Thank you for your brief because I think it certainly will draw our attention on some essential issues.

I would like to ask you and my colleagues to take page 5 of your brief and especially the recommendation which is in bold letters and which highlights one of the key elements of the new bill that could lead to misinterpretation, confusion and to non-compliance with the proposed legislation. You state: "...communication restricted to a request for information..."

The key word is "information" and that is a generic term. To communicate with somebody for "information" could mean almost anything.

Vous demandez que les lobbyistes professionnels divulguent les honoraires que paient leurs clients, mais cette exigence ne s'applique pas aux autres professions, par exemple aux avocats ou aux comptables. Les lobbyistes sont donc désavantagés dans la façon dont ils représentent leurs clients; leur confidentialité n'est pas protégée. Nous avons dit que cela n'est pas correct, pas nécessaire et que cela n'ajoute rien au processus de lobbyisme.

Certaines activités nécessitent un investissement de 100 000 \$ de la part du client, en raison de la portée des dispositions législatives et de l'impact sur leur industrie et leur groupe. Nous estimons qu'il n'est pas approprié d'exiger une certaine forme de divulgation dans ce domaine.

**Le sénateur Di Nino:** On a dit à l'autre endroit que les règles québécoises étaient beaucoup plus strictes, beaucoup plus fermes. On a proposé la création par la loi d'un poste de commissaire aux lobbyistes. Qu'en pensez-vous?

**M. Scott:** Mon point de vue ne tient pas compte de la législation québécoise. La possibilité pour l'éventuel commissaire de refuser à quelqu'un le droit de pratiquer sa profession est susceptible d'être contestée en vertu de la charte des droits. Pour le moment, nous ne savons pas si la loi sera maintenue. Je vous signale, au sujet de cette loi, qu'elle découle d'une situation très précise et difficile qui s'est fait jour dans la province du Québec. La loi a été adoptée à toute vapeur. Je sais que certaines observations ont été faites, mais il y a peut-être eu certaines failles et je ne pense pas que ces normes s'appliqueraient ici au niveau fédéral.

Je crois comprendre également que le directeur et le conseiller à l'éthique se sont penchés là-dessus dans le cadre de leurs présentations à l'autre Chambre et qu'ils ont décidé qu'il n'était pas possible de s'inspirer de la loi québécoise pour améliorer la loi fédérale.

**Le sénateur Joyal:** Madame la présidente, je devrais peut-être déclarer d'entrée de jeu que je suis en conflit d'intérêts avec Mme Carole Presseault. Nous avons déjà travaillé en étroite collaboration. Je suis content de la voir ici ce matin.

**Mme Presseault:** Je suis prête à faire la déclaration immédiatement si vous voulez vous enregistrer.

**Le sénateur Joyal:** Cela étant dit, je ne pense pas que je doive quitter la table. Je vous remercie pour votre exposé qui attirera notre attention sur certaines questions essentielles.

J'aimerais vous demander, ainsi qu'à mes collègues, de vous reporter à la page 5 de votre mémoire et en particulier à la recommandation en gras qui souligne un des éléments clés du nouveau projet de loi susceptible d'entraîner de mauvaises interprétations, la confusion et le non-respect de la loi proposée. On peut lire «[...] communication limitée à une demande d'information [...]»

Le mot clé est «information» et c'est un terme générique. Communiquer avec quelqu'un pour échanger des «informations» peut vouloir dire à peu près n'importe quoi.

As much as I believe it is important that the original act be amended as proposed in this legislation, your approach suggests that the registrar issue a definition or give instruction.

Would it not be better to make sure that everybody understands and put it in the law? No one can ignore the law.

As Mr. Clark and Mr. Scott seem to know, in the American example, we can get inspiration from the American act, the Lobbying Disclosure Act of 1995. The act defines what "information" is in that context. We are making an exception here; we have to understand what we are doing. We are changing a general opening to try to restrict it to information. Now we want to make sure that there is certainty as to the kinds of information exempted from the legislation.

If we want to have better compliance with the new act, would it not be better to say, as it says in the American Act legislation, that "information" means:

(v) a request for a meeting, a request for the status of an action, or any other similar administrative request, if the request does not include an attempt to influence a covered executive branch official or a covered legislative branch official or a covered legislative branch official;

You have identified that there is a potential problem. I fully recognize that and I concur with you. You propose a way of addressing it which is essentially an instruction given by the registrar. Since it is a loophole and an exception, should it not be better to define it in the act? As the old principle goes, no one can plead ignorance of the act. If the definition is clearly in the act, no one can go outside of it. That, to me, is the proper way to do it.

If an action is covered by an instruction given by the registrar in the code, that action could become the object of an investigation by the registrar or the ethics commissioner. The sanction for non-compliance would be important, too; it could be publication of a report and so forth.

Have you considered that as being a way of addressing it in a more certain way, in a way that no one can ignore?

Would you like to comment on this proposal?

**Ms. Presseault:** You have pinpointed the problem, senator. In a sense, the bill before you is casting a wide net in an attempt to clarify the definition and to ensure its enforcement.

We have opted, in a sense, to say that we need more clarity and more discussion, and we need to understand what this means because we think that a blanket registration system will not achieve a meaningful registry. There are a couple of significant problems with the amendments as they stand, for example, on corporations. In terms of being better safe than sorry, you will not register everyone on staff for every activity you have. In order to try to define what lobbying constitutes, in this case we have chosen to define it with "communicate." There is still a lot of

Je comprends qu'il est important que la loi soit modifiée tel que proposé, mais vous demandez que le directeur présente une définition ou donne des instructions.

Ne serait-il pas préférable que tout le monde comprenne et que ce soit inscrit dans la loi? Nul n'est censé ignorer la loi.

Comme M. Clark et M. Scott semblent le savoir, nous pouvons nous inspirer de la loi américaine, le Lobbying Disclosure Act de 1995. Cette loi définit «information» dans ce contexte. Nous faisons ici une exception; nous devons comprendre ce que nous faisons. Nous modifions une introduction générale pour tenter de la limiter à l'information. Maintenant, nous voulons nous assurer que le type d'information exempté par la loi est indiqué de manière précise.

Si nous voulons que la nouvelle loi soit plus respectée, ne serait-il pas préférable de définir «information» comme dans la loi américaine:

(v) une demande de réunion, une demande concernant l'état d'avancement d'une mesure ou toute autre demande administrative analogue, si elle ne tente pas d'influencer un fonctionnaire du pouvoir exécutif visé par la loi ou un fonctionnaire du pouvoir législatif visé par la loi;

Vous avez identifié un problème possible. Je suis tout à fait d'accord avec vous à ce sujet. Vous proposez une façon d'y remédier qui consiste essentiellement à l'émission d'une instruction par le directeur. Étant donné que c'est une échappatoire et une exception, ne serait-il pas préférable de le définir dans la loi? Comme le dit le vieil adage, nul n'est censé ignorer la loi. Si la définition est incluse avec précision dans la loi, personne ne peut y échapper. D'après moi, il faudrait procéder de cette façon.

Dès lors qu'une action est visée par une instruction du directeur incluse dans le code, cette action peut faire l'objet d'une enquête de la part du directeur ou du commissaire à l'éthique. La sanction pour le non-respect serait sévère aussi; elle pourrait donner lieu à la publication d'un rapport, etc.

Avez-vous envisagé cette façon de régler la question de manière précise, afin que personne n'ignore la loi?

Avez-vous des commentaires à formuler au sujet de cette proposition?

**Mme Presseault:** Sénateur, vous avez bien circonscrit le problème. Dans un sens, le projet de loi examiné ratisse large de manière à clarifier la définition et à assurer son application.

Dans un sens, nous avons choisi de dire que nous voulons plus de clarté et plus de discussion et que nous voulons comprendre ce que cela signifie, parce que nous pensons qu'un système général d'enregistrement ne permettrait pas de mettre en place un registre utile. Les modifications telles qu'elles se présentent actuellement posent des problèmes sérieux, par exemple dans le cas des sociétés. On ne va pas commencer par enregistrer tout le personnel pour toutes les activités que nous entreprenons, tout simplement pour s'assurer de bien faire les choses. Dans ce cas, pour bien définir ce



uncertainty for our members and the people that work in the industry in terms of what, exactly, would constitute a registerable activity.

In terms of the specifics of the American example, I was not part of the conversations that GRIC had in the past but in terms of casting this wide net, it will not necessarily ensure high compliance levels.

**Mr. Scott:** This was added into the bill, as you may be aware, senator, because of the change in the definition of "lobbying" and removing the words "attempt to influence." We had argued strenuously before the committee in the other place that there might be other ways to define "communication." With that said, we agreed and we are going forward.

Yes, this is a concern to us and, yes, under section 10(2) of the Lobbyists Registration Act, it says clearly:

10(2) The advisory opinions and interpretation bulletins are not statutory instruments for the purposes of the Statutory Instruments Act and are not binding.

We do have a situation where, if the registrar were to issue an interpretation bulletin, it would not constitute the law.

We were not entirely confident that the definition of a "request for information" would be easily dealt with and that, perhaps, it should be more of a moving, developing type of definition once we were able to have the experience of problems that the registrar may run into and being able to change it and adjust and shift it. That was probably the key area in terms of trying to allow some flexibility without the necessity of coming back for an amendment to the act.

The act does have a five-year review provision in it so that we would have the benefit, at the next review, of understanding whether or not the interpretation bulletin was adequate or whether we had come to a clear definition that could then be brought into the act.

This was GRIC's way of allowing the flexibility. An alternative may be through regulation because I do note in the act under the regulations provision that it says at Section 12:

(d) prescribing any matter or thing.

(e) generally for carrying out the purposes and provisions of this act.

**Senator Joyal:** In one way we have a matter of obligation under the act that entails a set of penalties if the obligations are not met. Your suggestion would remove the obligations from the act and put them in the code. Under the code there is another set of compliance obligations.

In other words, we are taking something from the general section of the act, which is part of the law, and we are putting it in the code where the sanctions on the code are different than the ones in the act. We had that discussion last week with the registrar.

qu'est le lobbyisme, nous avons choisi de dire que cela consiste à «communiquer». Nos membres et les intervenants de notre domaine ne savent toujours pas exactement ce que constitue une activité assujettie à l'enregistrement.

Quant à l'exemple américain, je n'ai pas participé aux conversations que l'IRGC a eues par le passé, mais je ne pense pas que le fait d'adopter une définition inclusive va nécessairement garantir un respect rigoureux de la loi.

**M. Scott:** Vous savez sans doute, sénateur, que cela a été ajouté dans le projet de loi à cause de la modification de la définition de «lobbyisme» et de l'élimination de l'expression «afin de tenter d'influencer». Nous avons affirmé avec force devant le comité de l'autre endroit qu'il y avait d'autres façons de définir la «communication». Cela étant dit, nous avons accepté et nous allons de l'avant.

C'est en effet une préoccupation pour nous et le paragraphe de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes dit clairement:

10(2) Les bulletins d'interprétation et les avis ne sont pas des textes réglementaires au sens de la Loi sur les textes réglementaires et ne sont pas contraignants.

Advenant le cas où le directeur publierait un bulletin d'interprétation, celui-ci n'aurait pas force de loi.

Nous n'étions pas tout à fait certains qu'il serait facile d'utiliser la définition de «demande d'information» et il serait peut-être préférable d'adopter une définition plus malléable que l'on pourrait ajuster et modifier une fois que l'on aurait eu connaissance des problèmes rencontrés par le directeur. C'était sans doute le principal moyen d'accorder une certaine flexibilité sans qu'il soit nécessaire de modifier la loi.

La loi contient une disposition prévoyant sa révision dans cinq ans. Par conséquent, nous aurons l'avantage, lors de la prochaine révision, de savoir si le bulletin d'interprétation s'est avéré utile ou si nous disposons d'une définition claire que l'on pourrait désormais inscrire dans la loi.

Telle est la formule que l'IRGC a imaginée pour apporter une certaine souplesse. L'autre solution serait peut-être d'avoir recours aux règlements puisque je note ceci à l'article 12 de la Loi concernant les règlements:

d) prendre toute mesure d'ordre réglementaire.

e) prendre toute autre mesure d'application de la présente loi.

**Le sénateur Joyal:** D'une certaine manière, la loi prévoit diverses sanctions en cas de non-respect des obligations. Votre suggestion consiste à éliminer les obligations de la loi et à les inscrire dans le code. Le code contient un autre ensemble d'obligations de conformité.

Autrement dit, nous extrayons une partie de la section générale de la loi pour l'intégrer dans le code dont les sanctions sont différentes de celles prévues par la loi. Nous en avons parlé la semaine dernière avec le directeur.



The regulations are coming back under the act because a regulation is a statutory instrument and, being a statutory instrument, it is of the same nature as the general act.

Madam Chairman will remember the discussion we had in another committee on this. That is why I feel that the best way to reconcile the two is to go through the regulations, because then we maintain the line in the act and the obligation investigations under the act.

When we put it under the code, however, we are changing the nature of the obligations. It is no longer an obligation under the act; it becomes an obligation under the code and the sanction is different. It might look very foreign for a lot of people but in practical terms, legally it is important. One obligation is under the act; the other is under code and the sanctions are different, depending where the non-compliance is alleged.

That is why my proposal to put it in the act will make it more consistent with the general objective of what we are looking for. I think you have outlined it correctly by trying to put it in the regulation where we bring it back under the act.

**Mr. Scott:** Thank you, senator. We are looking for clarity just as much as you are.

**Senator Joyal:** It seems to be an academic problem, but it is not because it is an exception. We are defining an exception and we will define the exception under the code, except we will be defining it under the act.

As you said, we want to achieve transparency and easy interpretation for anyone. When it is defined under the act, it is much easier for everyone to know what the law is because it is contained in the act.

**Mr. Clark:** The present system is vague as well; it leads to overcompliance and over registration. In my business, you cannot be too careful. You cannot take a chance that your request for information will not lead to a discussion. It very often does lead to discussions about other things, so the conversation may be designed to get a fact. It leads to other things.

We have a tendency to over register because we do not want to take a chance at not being in compliance. That is because of the nature of our business. We are "hired gun lobbyists," if you want to call it that, so we tend to attract more attention than people who work in companies or for associations. I think that will continue, whatever the definition is.

**Ms. Presseault:** I want to caution you, though, that we are trying to fix the definition of "in an attempt to influence." That is where the problem is belied.

We need the experience a few years of filings and analysis of what the impact has been. I agree with Mr. Clark that there is a tendency to over register. Without clarity, the new definition will have us all over registering. The registry could be called successful

Les règlements ramènent à la loi, puisqu'un règlement est un texte réglementaire et qu'en tant que tel il est de la même nature que la loi en générale.

Madame la présidente se souviendra du débat que nous avons eu dans un autre comité à ce sujet. C'est pourquoi je pense que la meilleure façon de réconcilier les deux consiste à faire appel aux règlements, puisque de telle manière nous maintenons la ligne dans la loi et les enquêtes sur le respect des obligations en vertu de la loi.

Par contre, en les ramenant dans le code, nous changeons la nature des obligations. Il ne s'agit plus d'une obligation aux termes de la loi, mais une obligation en vertu du code et la fonction est différente. Beaucoup de gens n'y verraient peut-être pas de différence, mais sur le plan pratique et juridique, c'est très important. La première obligation relève de la loi; la deuxième relève du code et les sanctions sont différentes selon le texte dont relève l'inobservation.

Voilà pourquoi ma proposition d'inscrire la définition dans la loi est plus conforme à l'objectif général que nous recherchons. Je pense que vous l'avez défini correctement en tentant de l'inscrire dans le règlement qui se rapporte à la loi.

**M. Scott:** Merci, sénateur. Nous recherchons autant que vous la clarté.

**Le sénateur Joyal:** Le problème paraît théorique, mais ce n'est pas le cas, puisque c'est une exception. Nous définissons une exception et nous définirons cette exception en vertu du code, sauf que nous la définirons en vertu de la loi.

Comme vous l'avez dit, nous voulons obtenir la transparence et faciliter l'interprétation pour tous. En cas de définition en vertu de la loi, il est plus facile pour chacun de savoir ce que dit la loi, puisque c'est indiqué dans le texte législatif.

**M. Clark:** Le système actuel est vague lui aussi; il entraîne une surobservation et une multiplication des enregistrements. Dans mon entreprise, vous ne pouvez pas être trop prudent. Vous ne pouvez pas prendre le risque que votre demande d'information ne mène pas à une discussion. Il arrive très souvent que la discussion aboutisse à autre chose, si bien que la conversation peut avoir pour but d'obtenir un renseignement. Elle mène à autre chose.

Nous avons tendance à multiplier les enregistrements, parce que nous ne voulons pas prendre le risque d'être en défaut. C'est à cause de la nature de nos activités. Nous sommes, si vous voulez, des «lobbyistes à gages», si bien que nous attirons plus l'attention que les gens qui travaillent au sein de sociétés ou d'associations. Quelle que soit la définition, je pense que ce sera toujours le cas.

**Mme Presseault:** Je tiens à vous avertir cependant que nous essayons de modifier la définition de «afin de tenter d'influencer». C'est là que le problème est mal posé.

Nous devons nous appuyer sur l'expérience de plusieurs années d'enregistrement et sur l'analyse des résultats. M. Clark a raison de dire qu'il y a une tendance à multiplier les enregistrements. Si la nouvelle définition n'est pas clarifiée, cette

because you may get a 300 per cent or 400 per cent increase in registration. In our office, we have 12 people registering. With the new rules, we will have 25 people registering.

**The Chairman:** The registrar does have powers given to him under this act. Therefore, his exercise of them will have the force of law, even though the bulletins are neither act nor regulations. Still, his exercise of his powers will have the force of law.

How do you suggest to the registrar that they measure compliance?

How can compliance possibly be measured? You do not know the people who do not register. If they are not registered, you do not have a record of them anywhere. How can compliance be measured?

**Mr. Scott:** There is a double system to a certain extent because it is a completely transparent system. It is on-line. For example, if a public office holder were approached by someone and decided to determine whether that person is complying, they can determine that within 30 seconds. Therefore, there will be self-compliance to a certain extent by those people who will be lobbying.

We work hard at the Government Relations Institute of Canada to instil that sense of professionalism within our group and our association. If there are any questions or issues that come out, we network. We try to understand that we may be competitive, but we all appreciate the professionalism of our association and what we do.

That will not catch the people who want to go around the law. In such cases, the public office holder, members of our association or through newspaper reports with the registrar will identify it, and we hope that the registrar would come down very hard on the enforcement provisions.

There is an issue with respect to this definition in that if there is any generality present, would it allow someone to skirt the provisions of the legislation? Does that then make it more difficult for the registrar to enforce?

We want the opportunity for the registrar to have clear direction in terms of what they will do when there is a situation that is offside.

**The Chairman:** How much of the industry do you represent?

**Ms Presseault:** We have approximately 130 individuals who are members of the Government Relations Institute of Canada. They represent a good cross-section of the lobbying community at the national level. It is a fairly young organization.

We require that individuals are registered lobbyists to become a member of GRIC. We do check when the application arrives that they are registered lobbyists. We require compliance with the Lobbyists Registration Act.

surenchère va nous toucher tous. Ainsi, on pourra dire que le registre donne de bons résultats puisqu'il aura entraîné une augmentation de 300 ou 400 p. 100 des enregistrements. Dans notre bureau, nous avons 12 personnes enregistrées. Avec les nouvelles règles, nous en aurons 25.

**La présidente:** Le directeur a certains pouvoirs qui lui sont dévolus par la loi. Par conséquent, l'exercice de ses pouvoirs aura force de loi, même si les bulletins ne peuvent être assimilés à la loi ou aux règlements. L'exercice de ses pouvoirs aura force de loi.

Comment suggérez-vous au directeur de mesurer l'observation?

Comment mesurer l'observation? On ne connaît pas les personnes qui ne s'enregistrent pas. Si elles ne sont pas enregistrées, il n'existe aucun dossier sur ces personnes. Comment mesurer l'observation?

**M. Scott:** Le système est double dans une certaine mesure, puisqu'il est entièrement transparent. C'est un système en direct. Prenons le cas d'un titulaire de charge publique qui souhaite vérifier si la personne qui prend contact avec lui agit dans le respect de la loi. Il peut le vérifier en 30 secondes. Par conséquent, les lobbyistes s'imposeront eux-mêmes des règles d'observation volontaires.

Nous travaillons fort à l'Institut de relations gouvernementales du Canada pour inculquer ce professionnalisme au sein de notre groupe et de notre association. S'il se présente des questions ou des problèmes, nous communiquons avec notre réseau. Nous comprenons que nous sommes en concurrence, mais nous apprécions tous le professionnalisme de notre association et de notre comportement.

Bien entendu, cela n'arrêtera pas les gens qui veulent contourner la loi. Dans ce cas, le titulaire de charge publique, les membres de notre association ou les journaux identifieront les fraudeurs et nous espérons que le directeur sera très sévère avec eux dans l'application des sanctions.

Le problème que présente cette définition est son caractère général. Est-ce qu'elle permettra à certains individus de contourner les dispositions de la loi? Est-ce que ce sera plus difficile pour le directeur de faire appliquer la loi?

Nous voulons que le directeur sache exactement quoi faire pour redresser une situation.

**La présidente:** Quel est le segment de l'industrie que vous représentez?

**Mme Presseault:** L'Institut de relations gouvernementales du Canada comprend environ 130 membres. Il représente un bon échantillon du milieu du lobbyisme au niveau national. C'est une organisation relativement jeune.

Pour être membre de l'IRGC, il faut être un lobbyiste enregistré. Lorsque nous recevons les demandes, nous nous assurons que les candidats sont des lobbyistes enregistrés. Nous exigeons que nos membres respectent la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.



It is through networking and other means that that compliance is assured. The registrar has reported back that there is a good complaint system in place.

**The Chairman:** How large is the industry? Give me a ballpark figure, please.

**Ms Presseault:** We represent a good cross-section of the industry. I have not checked the last annual report of the lobbyists registration system to find out how many lobbyists are registered. I would assume that the number is in the thousands.

In our organization, for example, I mentioned that for every 15 people registered, there is one member of GRIC. We represent a good cross-section of the views of the three sectors of the profession: consultant, associations and organizations.

**Mr. Scott:** It is difficult to know the total number of lobbyists, but it represents thousands of clients across the country. Part of the difficulty is that there may be someone in one of the other provinces or outside of the National Capital Region who is representing someone who would, all of a sudden, be required to register.

With the new legislation, as Ms Presseault mentioned earlier, it will require a great number of additional registrations, particularly with the in-house corporation environment. It will be interesting to see how that increases the number of people who should be registered.

**Senator Joyal:** Would you be able to tell us what industries those 137 members represent? I understand that your members are individuals, not corporate organizations. GRIC is a person-oriented association. Do you have any idea of the economic or social industries covered by your members?

**Ms Presseault:** I could probably provide you with a detailed analysis of our members. However, we represent all sections of the industry. The membership includes those from the non-governmental, professional and business sectors. Consultant lobbyists have a variety of clients in all areas. We like to think that our membership is a good snapshot of the entire industry.

**Mr. Clark:** I would expect that all industries that are federally regulated would have some registered lobbyists under the Lobbyists Registration Act. That is the key.

**Senator Joyal:** I understand. Is that the criteria?

**Mr. Scott:** Yes, that is the criteria. For clarification, we have individual members because we reflect the act, which requires individual registration. That is why it is individuals within the Government Relations Institute of Canada.

**Senator Joyal:** I would like to continue with the concept of communications restricted to a request for information. How would you define the word "information"? What should it cover and not cover? It has to be defined for greater certainty of compliance with transparency.

C'est grâce au réseautage et à d'autres moyens que l'observation est assurée. Le directeur a signalé l'existence d'un bon système de plainte.

**La présidente:** Quelle est l'étendue de votre secteur? Donnez-moi une idée générale.

**Mme Presseault:** Nous représentons un large éventail de l'industrie. Je n'ai pas consulté le dernier rapport annuel afin de vérifier combien de lobbyistes étaient enregistrés. Je suppose qu'il y en a autour de 1 000.

Pour ce qui est de notre organisation, par exemple, j'ai mentionné que sur 15 lobbyistes enregistrés, il y a un membre de l'IRGC. Nous représentons un bon échantillon des perspectives des trois secteurs de notre profession: les lobbyistes-conseils, ceux des associations et ceux des organisations.

**M. Scott:** Il est difficile de déterminer le nombre exact de lobbyistes, mais notre secteur représente des milliers de clients dans tout le pays. Une partie de la difficulté vient du fait qu'un lobbyiste actif dans d'autres provinces ou à l'extérieur de la région de la capitale nationale sera tenu tout à coup de s'enregistrer parce qu'il représente quelqu'un.

Avec la nouvelle loi, comme Mme Presseault l'a dit un peu plus tôt, les enregistrements seront beaucoup plus nombreux, surtout dans le cas des lobbyistes employés par des personnes morales. Il sera intéressant de voir comment la nouvelle loi augmentera le nombre de personnes qui devront s'enregistrer.

**Le sénateur Joyal:** Pourriez-vous nous dire quelles sont les industries que représentent ces 137 membres? Je crois comprendre que vos membres sont des individus et non pas des organisations. L'IRGC est une association qui regroupe plutôt des individus. Avez-vous une idée des secteurs économiques ou sociaux couverts par vos membres?

**Mme Presseault:** Je pourrais sans doute vous brosser un tableau détaillé de nos membres. Cependant, nous représentons tous les secteurs de l'industrie. Nous avons parmi nos membres des lobbyistes du secteur gouvernemental, du secteur professionnel et du milieu des affaires. Les lobbyistes-conseils ont divers clients dans tous les secteurs. Nous aimons croire que nos membres représentent un bon échantillon de toute l'industrie.

**M. Clark:** Je suppose que toutes les industries assujetties à la réglementation fédérale auront des lobbyistes enregistrés en vertu de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. C'est ce qui est important.

**Le sénateur Joyal:** Je comprends. Est-ce que c'est le critère?

**M. Scott:** Oui, c'est le critère. Précisons que nos membres sont des individus parce que nous nous conformons à la loi qui exige des enregistrements individuels. C'est pourquoi les membres de l'Institut de relations gouvernementales du Canada sont des individus.

**Le sénateur Joyal:** J'aimerais poursuivre sur la notion de communications limitées à la demande d'informations. Comment définissez-vous le terme «information»? Quelle est sa portée et quelles sont ses limites? Il faut le définir de manière à renforcer l'observation et la transparence.



**Ms Presseault:** We deal in a world of knowledge; that is the key piece of our work. We acquire that knowledge through formal and informal means. We acquire that from Internet searches, telephone discussions, print media and a variety of other sources. We also acquire knowledge by communicating with public office-holders.

We are active participants and involved in web searches. A parliamentary Web site is our first tool of choice in preparation for a meeting like this. We find out who the members are and their backgrounds. That is how we prepare our clients for parliamentary appearances and meetings. We track legislation through the parliamentary Web site.

If I go into that which constitutes lobbying, it could be any information concerning the development of a legislative proposal or the introduction of bills. Information is the basis of our work.

**The Chairman:** Gathering information cannot be registered under this act.

**Ms. Presseault:** That is my point. The actual communication with a public office holder, I submit, is a small percentage of the work that I do as association lobbyist. The preparation and research time is much greater than the actual interface time. The strategy development, the approach to and analyzing of the issue, our internal environment and the external environment all take a lot of time. The actual interface is a small proportion of our work.

**The Chairman:** Have you ever had a client for whom all you have done is simply gather information?

**Ms. Presseault:** I do not work as a consultant lobbyist.

**The Chairman:** Mr. Clark?

**Mr. Clark:** Yes, we have. However, when we have had to gather the information from government, in particular on sensitive issues, I have checked with the Ethics Counsellor as to whether or not I should register because of the nature of the information we were collecting. In this case, we were working for Embraer in the dispute against Bombardier and we registered because of the sensitivity of the case, and they wanted us to do was to determine what level of subsidization had been provided to Bombardier.

Now, as opposed to 10 years ago, the majority of the factual information searches that you deal with are performed electronically. When you get into fact-finding now you are also usually trying to look for interpretation. When you start looking for interpretation on facts and policies, it becomes a grey area and I would be much more comfortable registering than not in that case.

**Mme Presseault:** Nous évoluons dans un monde de connaissances; c'est l'essentiel de notre travail. Nous recueillons ces connaissances de manière formelle et informelle. Cette acquisition se fait à l'aide d'Internet, au cours d'entretiens téléphoniques, dans les médias et auprès de diverses autres sources. L'acquisition de connaissances se fait également au cours de conversations avec des titulaires de charge publique.

Nous sommes actifs et nous faisons des recherches sur le Web. Le site Web du Parlement est notre premier outil de choix pour préparer une réunion comme celle-ci. Nous nous informons sur les députés et leurs antécédents. C'est comme cela que nous préparons nos clients pour leurs interventions et leurs réunions au Parlement. Nous retraçons la législation sur le site Web du Parlement.

Si vous voulez une définition, le lobbyisme consiste à recueillir toutes sortes d'informations concernant une proposition législative ou l'introduction d'un projet de loi. L'information est à la base même de notre travail.

**La présidente:** La loi n'exige pas l'enregistrement de la collecte d'information.

**Mme Presseault:** C'est exactement ce que je veux dire. La communication véritable avec un titulaire de charge publique représente un infime pourcentage du travail que je fais à titre de lobbyiste pour le compte d'une association. Le temps que je consacre à la préparation et à la recherche est beaucoup plus grand que celui que je consacre au contact lui-même. Nous consacrons tous beaucoup de temps à l'élaboration de la stratégie, à l'approche et à l'analyse de la question, à l'environnement interne et à l'environnement externe. L'échange lui-même ne représente qu'une faible proportion de notre travail.

**La présidente:** Avez-vous déjà eu un client pour qui vous vous êtes contentée de recueillir l'information?

**Mme Presseault:** Je suis pas une lobbyiste-conseil.

**La présidente:** Monsieur Clark?

**M. Clark:** Oui. Cependant, lorsque nous avons eu à recueillir de l'information sur le gouvernement, en particulier sur des sujets délicats, j'ai vérifié auprès du conseiller à l'éthique si je devais m'enregistrer, en raison de la nature des informations que je recueillais. Dans ce cas particulier, nous travaillions pour Embraer qui était en conflit avec Bombardier. Nous nous sommes enregistrés, en raison de la nature délicate des informations. Notre client voulait savoir quel était le montant des subventions dont Bombardier avait bénéficié.

De nos jours, la collecte d'informations ne se fait plus comme il y a 10 ans. Nous obtenons la majorité de nos informations de manière électronique. Lorsqu'on fait des recherches, on est également amené généralement à trouver des interprétations. Et on pénètre dans une zone grise lorsqu'on cherche à obtenir des interprétations de faits et de politiques. C'est pourquoi, je préfère m'enregistrer.

**The Chairman:** When you contact a public office holder what kind of information are you looking for? Are you asking them what they want to hear from your employer?

**Mr. Clark:** No. That normally would not be the case. Normally, we would present them with a situation and give them our interpretation of how it applies. We would ask them what they think about it and if there is a chance of achieving our objective. We would inquire into the state of the WTO on the issue.

That is not really factual. That is getting into a debate on policy and policy development. That is what we do, and it is difficult. We specialize in international trade.

**The Chairman:** That is essential information.

**Mr. Clark:** Yes, it is essential information. Therefore, we register and people know we register. We do not phone anyone cold and ask for information for general purposes. We tell them that we are working for so-and-so. We tell them what our issue is and ask them if they can help us with the facts. We find them very helpful, but they know our clients' name and why we are working for them.

**Mr. Scott:** It has been very well put in terms of the dilemma under the current legislation the proviso is "attempt to influence". For example, it was clearer that if you were contacting someone to determine what is the status of the WTO, or the status of something else, that it was not advocating a particular position of your client but it was to be better informed. That would not be a registerable activity. Clearly, under this bill the act of communication is registerable. Whether or not it is just a request for information, it becomes difficult to determine. I agree with Mr. Clark that you would have to err on the side of registration.

There have been many comments made about the number of increased registrations. In the end, that may defeat the entire purpose of the legislation. If you end up with 5,000 registrations, then everyone registers for everything. It may move away from the information that is most useful and most important for the public in determining who are the people addressing specifically issues of the day that public office holders and the public should be aware of. That is a concern that the Government Relations Institute of Canada would have. If it is a blanket registration process, there is less transparency, perhaps.

**Senator Joyal:** In other words it would be helpful to have some elements of what constitutes a request for information that is exempted from registration. You are saying that when there is uncertainty you prefer not to run the risk. Therefore, in order not to run the risk, you register. You say that if a vast number of people register, we will be diluting the objective of the legislation.

**La présidente:** Quelles sont les informations que vous recherchez lorsque vous prenez contact avec un titulaire de charge publique? Est-ce que vous lui demandez ce qu'il veut entendre de votre employeur?

**M. Clark:** Non. Ce n'est généralement pas le cas. Normalement, nous lui présentons la situation et nous lui donnons notre interprétation. Nous lui demandons ce qu'il en pense et nous avons une chance d'atteindre notre objectif. Nous lui posons des questions sur la position de l'OMC à ce sujet.

Ce n'est pas vraiment factuel. Nous entrons dans un débat sur la politique et le développement des politiques. C'est ce que nous faisons et c'est difficile. Nous nous spécialisons dans le commerce international.

**La présidente:** Ce sont des informations essentielles.

**M. Clark:** Oui, ce sont des informations essentielles. Par conséquent, nous nous enregistrons et les gens savent que nous sommes enregistrés. Nous n'appelons jamais personne au téléphone pour lui demander des renseignements d'ordre général. Nous disons à notre interlocuteur que nous travaillons pour un client. Nous exposons le but que nous poursuivons et nous lui demandons s'il peut nous aider à obtenir des informations. En général, nos interlocuteurs collaborent, mais ils connaissent le nom de nos clients et ils savent pourquoi nous travaillons pour eux.

**M. Scott:** Nous avons vu clairement que le dilemme que pose la législation actuelle se rapporte à l'expression «tenter d'influencer». Par exemple, il était plus clair de constater que l'on ne cherchait pas à appuyer le point de vue particulier de notre client lorsqu'on se renseignait sur l'état de la situation de l'OMC ou sur une autre question, mais que l'on cherchait tout simplement à s'informer. Cette activité ne nécessite pas d'être enregistrée. Or, en vertu du projet de loi, toute activité de communication se doit d'être enregistrée. Il devient alors difficile de savoir s'il s'agit ou non d'une simple demande d'information. Je partage le point de vue de M. Clark et je pense que l'on aura tendance à multiplier les enregistrements.

Il a beaucoup été question de l'augmentation du nombre des enregistrements. À la fin du compte, cela ira peut-être à l'encontre du but visé par la loi. Si les gens s'enregistrent pour tout et rien, on atteindra facilement 5 000 enregistrements. Cela mettra hors de portée les informations qui sont les plus utiles et les importantes pour permettre au public de déterminer quelles sont les personnes qui s'intéressent aux questions précises du moment dont les titulaires de charge publique et le public devraient être informés. Cela devrait être une préoccupation de l'Institut de relations gouvernementales du Canada. Un processus global d'enregistrement se prête peut-être moins à la transparence.

**Le sénateur Joyal:** Autrement dit, il serait utile d'avoir une idée de ce que représente une demande d'information exemptée de l'enregistrement. Vous affirmez qu'en cas de doute, vous préférez ne pas prendre le risque. Par conséquent, pour éviter tout risque, vous vous enregistrez. Vous dites que si les gens sont très nombreux à s'enregistrer, cela contribuera à affaiblir l'objectif de la loi.



**Mr. Scott:** Yes, potentially.

**Senator Joyal:** In other words, you are saying that there should be a clearer definition or elements of understanding information that is neutral. We are talking here about an exemption, which refers to information that is essentially neutral, to help to build the case of your customer. That is the way I understand it. In order to avoid finding yourself in a borderline situation you phone a public servant and ask when the next meeting will take place. That is a rather neutral question. The public officer might tell you that you have not sent the proper document. Your first contact was, or course, to seek neutral information but, being what it is, you discuss it. You cannot refuse to answer.

That is why the definition of information is important for the clarity of the act and for the clarity of the business. We are here seeking to maintain transparency and, in a way, to establish rules of conduct for the business of lobbying in Canada.

This is an important element of the whole dynamics that were centred on the intent, which is difficult to prove. We are now moving to more neutral criteria that is information.

We have removed the words "communication in an attempt to influence" from the act because that is difficult to prove. It calls upon the *mens rea*, as is said in the Criminal Code, which is the intention of someone.

How do you prove the intention? It is difficult. We now move it to a request for information, which is more objectively definable.

That is why I feel that if we are to balance the act there should be a definition of "information" to ensure that you know where the parameters are concerning where you move within your business.

**Senator Rompkey:** Mr. Scott, you seem to indicate that the code of conduct was not legally binding because of an exemption from the Statutory Instruments Act but that it is published in the *Canada Gazette*. Is it not true that the code and the directives of the ethics commissioner have the force of law?

**Mr. Scott:** I cannot comment on that. I was referring to the regulation as to the definition of "information."

**Senator Rompkey:** Do you agree or disagree?

**Mr. Scott:** I would not agree or disagree. I am not too sure either way. I apologize.

**Senator Rompkey:** I want to deal with two matters: One is set out at page 6 of your presentation and the other on page 8. I begin by noting the comments on page 4:

We support Bill C-15 without further amendment, considering the extensive review the legislation has undergone. We urge this committee to endorse Bill C-15 without changes.

**M. Scott:** Oui, c'est une possibilité.

**Le sénateur Joyal:** Autrement dit, vous dites qu'il faudrait disposer d'une définition plus claire ou disposer d'éléments permettant de comprendre quelles sont les informations neutres. Il est question ici d'une exception concernant les informations qui sont essentiellement neutres et qui servent uniquement à bâtir un dossier pour votre client. Voilà comment je le comprends. Pour éviter de vous trouver dans une situation limite, vous communiquez par téléphone avec un fonctionnaire pour lui demander quand a lieu la prochaine réunion. C'est une question plutôt neutre. Le fonctionnaire peut vous répondre que vous ne lui avez pas fait parvenir le bon document. Votre premier contact visait bien entendu à obtenir des informations neutres, mais vous engagez la conversation. Vous ne pouvez pas refuser de répondre.

C'est pourquoi la définition de l'information est importante pour la clarté de la loi et pour la clarté de l'activité. Nous cherchons ici à maintenir la transparence et, d'une certaine façon, à établir des règles de conduite pour l'activité de lobbyisme au Canada.

C'est un élément important pour toute la dynamique centrée sur l'intention, qui est difficile à prouver. Nous abordons maintenant les critères plus neutres de l'information.

Vous avez éliminé de la loi les termes «communication afin de tenter d'influencer», parce que cela est difficile à prouver. C'est la notion de la *mens rea*, comme on dit dans le Code criminel, c'est-à-dire de l'intention.

Comment prouver l'intention? C'est difficile. Nous passons maintenant à la demande d'information qui est plus facile à définir de manière objective.

C'est pourquoi j'estime que si nous voulons un certain équilibre, il faut inclure une définition du terme «information» pour que vous connaissiez les paramètres qui limitent vos activités.

**Le sénateur Rompkey:** Monsieur Scott, vous semblez indiquer que le code de conduite n'a pas force de loi parce qu'il n'est pas assujéti à la Loi sur les textes réglementaires, mais qu'il est publié dans la *Gazette du Canada*. Le code et les directives du commissaire à l'éthique n'ont-ils pas force de loi?

**M. Scott:** Je ne peux pas vous répondre. Je voulais parler du règlement concernant la définition du terme «information».

**Le sénateur Rompkey:** Vous êtes d'accord ou pas?

**M. Scott:** Je ne suis ni d'accord, ni en désaccord. Je ne suis pas certain. Je suis désolé.

**Le sénateur Rompkey:** Je voudrais que nous nous penchions sur deux éléments. Il est question du premier à la page 6 de votre mémoire et de l'autre à la page 8. Mais permettez-moi de vous citer tout d'abord ce que vous dites à la page 4:

Nous sommes favorables à l'adoption du projet de loi C-15 sans autres modifications, compte tenu de l'examen approfondi qui a été consacré à la loi. Nous pressons le comité d'appuyer le projet de loi C-15 sans modifications.



I note that first because I wanted to ask you how strongly you felt about amendments and whether what you want can be accomplished in some other way. Of course, amendments are possible. However, they take time. They have to go through the mill. We all know the realities of public life at this time. Do we want to have legislation that gets through or do we want to put legislation back in the mill and go through it again?

The two things that I wanted you to comment on in that context were, first, on page 6, which has to do with retaining and not deleting section 4. The Ethics Counsellor indicated that there was a potential loophole. In other cases you suggest the committee give instructions to the registrar.

Are there any other ways to achieve what you want other than by amendments; I make reference to page 6 of your brief. The second question is with regard to the deletion of new section 7 concerning the listing of former public offices held.

I note in passing that this got through the House of Commons. I would have thought that if there was a question about that it would have come up there because the average tenure of the member of the House of Commons is six years, as you know. Thereafter, they try to find gainful employment using whatever means they have at their disposal, whereas tenure for the Senate is much longer than that. My point is that if there is a threat, it is to them and not to us. I notice that it got through them and came on here.

I understand the point that you are making. I think it is important to deal with these issues, but the question is how.

**Ms. Presseault:** What GRIC wants at this point is a legislative framework that is clear and enforceable. A good strong enforceable act is good not only for government but also good for us.

We feel that perhaps some of the four issues that we raised in our submission can be dealt with through directives or with specific instructions by the registrar. We can use the experience of the next few years to analyze the impacts of the amendment and recommend reform or review at the next step.

That leaves us with section 7, the new requirement that was passed at report stage in the House of Commons. I hesitate because I do not know what that requirement intends to do. When I go to the principles or the preamble of the act, I am not sure where that requirement fits in. I do not see how the public interest is served by the specific amendment nor do I see how it improves transparency of the act. There are other things in place such as the post-employment code of conduct and others that cover these areas very well. It would be a mistake to have a Lobbyists Registration Act do more than it is intended to do. It is intended to provide a registry system to ensure open and free

Je vous parle de cela en premier parce que je veux vous demander ce que vous pensez vraiment de l'adoption de modifications et si ce que vous voulez serait possible autrement. Évidemment, les modifications sont toujours possibles, mais cela prend du temps. Il faut passer par toutes les étapes prévues. Nous connaissons tous les réalités de la vie publique, de nos jours. Voulons-nous faire adopter une loi ou la renvoyer à la case départ, pour qu'elle franchisse à nouveau toutes les étapes?

Les deux aspects que j'aimerais vous entendre commenter dans ce contexte sont évoqués premièrement à la page 6, qui porte sur le maintien de l'article 4 plutôt que sa suppression. Le conseiller en éthique a indiqué qu'il y avait là une échappatoire potentielle. Dans d'autres cas, vous dites que le comité a donné ses instructions au directeur.

Y a-t-il d'autres moyens d'en arriver à ce que vous voulez sans amender le projet de loi? Je vous renvoie à la page 6 de votre mémoire. Ma deuxième question porte sur l'abrogation du nouvel article 7 concernant l'inscription des charges publiques détenues dans le passé.

Je vous signale en passant que ce projet de loi est passé par la Chambre des communes. J'aurais cru que, s'il y avait un problème à ce sujet-là, il en aurait été question là-bas parce que les députés restent en poste six ans en moyenne, comme vous le savez. Par la suite, ils doivent essayer de se trouver un emploi rémunéré en prenant les moyens nécessaires, tandis que les sénateurs demeurent en fonction beaucoup plus longtemps. Ce que je veux dire, c'est que si cela représente une menace, c'est pour eux et non pour nous. Je tiens à souligner qu'ils ont accepté cette disposition avant qu'elle nous arrive.

Je comprends ce que vous dites. Il est important de régler ces questions, mais il s'agit de savoir comment.

**Mme Presseault:** Ce que veut l'IRGC, pour le moment, c'est un cadre législatif clair et applicable. Une bonne loi solide et applicable serait utile non seulement pour le gouvernement, mais aussi pour nous.

Nous pensons que quelques-unes des quatre questions que nous avons soulevées dans notre mémoire pourraient être réglées grâce à des directives ou à des instructions spécifiques du directeur. Nous pourrions nous fonder sur l'expérience des prochaines années pour analyser les répercussions de la modification apportée et recommander pour la prochaine étape une réforme ou un examen.

Il reste donc l'article 7, la nouvelle exigence adoptée par la Chambre des communes à l'étape du rapport. J'hésite parce que je ne sais pas quel est l'objectif de cette exigence. Quand je regarde les principes énoncés dans le préambule de la loi, je ne vois pas très bien où se situe cette exigence. Je ne vois pas comment cette modification sert l'intérêt public, ni comment elle améliore la transparence de la loi. Il y a d'autres choses en place, par exemple le code de conduite sur les activités après la cessation d'emploi, qui couvrent très bien ces aspects. Ce serait une erreur de demander à la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes d'en faire plus que ce qu'elle est censée faire. Elle est là pour offrir un

access, to ensure transparency and open and free access to government. To have a blanket act that engulfs everything that may be challenging with our system would be a mistake.

On an operational level, there are some concerns regarding the time limitations, and the discussions we have had with the Ethics Counsellor and his office have been to the effect that we now have to re-examine the definition of what a public office-holder is. That is my first question: what does that mean? It is basically everyone who has worked for the government and that does include a summer job. I worked at Agriculture Canada in 1976. I do not have much influence with that department because I have not worked in that area since. I do not want to make light of an amendment passed by the other place, but I fail to see where it fits in the Lobbyists Registration Act when there are other means by which we can deal with the post-employment of public office-holders.

We have submitted that perhaps many of the issues could be dealt with directives. Senator Joyal has raised some interesting points about the regulations, one that we have not considered and one that perhaps merits some consideration at this point.

**Senator Rompkey:** You mentioned you worked for Health Canada.

**Ms. Presseault:** I worked at Agriculture Canada as a summer student.

**Senator Rompkey:** I remember a minister of the Crown who was in office for only 10 days, which could be considered a summer job, I suppose.

The conflict of interest does not require a public admission, whereas this would. It seems to me that would to transparency. If we are into an era now where people need to know, and there is a need for transparency, it seems to me that this goes further than the conflict of interest issue.

**Ms. Presseault:** It is the issue of casting that net so broadly that it just engulfs everything. It does not serve any real purpose to have all those CVs up on the Internet. This can be addressed by other means. If we are trying to ensure that there is time and space between the public offices held and the profession of lobbying, that is totally appropriate. It is appropriately dealt with through other means. I think the Lobbyists Registration Act does not have to serve everything.

**Senator Rompkey:** I see the point about clarifying and defining, and I see the need to do that. We have to do that somehow or other, and the question is how. As you mentioned, Senator Joyal raised some interesting points that we should consider.

système d'enregistrement permettant d'assurer un accès libre et ouvert, de garantir la transparence et le libre accès aux institutions gouvernementales. Ce serait une erreur d'avoir une loi générale qui recouvrirait tout ce qui peut poser un problème dans le système.

Au niveau du fonctionnement, les limites de temps suscitent certaines préoccupations, et les entretiens que nous avons eus avec le conseiller en éthique et les gens de son bureau nous ont amenés à conclure que nous devons maintenant revoir la définition de ce qu'est un titulaire de charge publique. C'est ma première question: qu'est-ce que cela veut dire? Cela recouvre essentiellement tous les gens qui ont déjà travaillé pour le gouvernement, y compris dans un emploi d'été. J'ai travaillé à Agriculture Canada en 1976. Je n'ai pas beaucoup d'influence auprès de ce ministère parce que je n'ai pas travaillé dans ce secteur depuis cette époque. Je ne veux pas prendre à la légère une modification adoptée à l'autre endroit, mais je ne vois vraiment pas comment cela s'inscrit dans la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes alors qu'il y aurait d'autres moyens de tenir compte des activités des titulaires de charges publiques après la fin de leur emploi.

Nous avons indiqué qu'il y aurait bien des éléments qui pourraient être réglés grâce à des directives. Le sénateur Joyal a soulevé quelques questions intéressantes au sujet de la réglementation, une que nous n'avons pas examinée et une autre qui mériterait peut-être d'être examinée maintenant.

**Le sénateur Rompkey:** Vous dites que vous avez travaillé pour Santé Canada.

**Mme Presseault:** J'ai travaillé pour Agriculture Canada pendant l'été, quand j'étais étudiante.

**Le sénateur Rompkey:** Je me souviens d'un ministre qui n'a été en fonction que pendant dix jours; j'imagine qu'on pourrait considérer cela comme un emploi d'été.

Les dispositions sur les conflits d'intérêts n'exigent pas de déclaration publique, alors que ceci en exigerait une. Il me semble que cela ajouterait à la transparence. Nous vivons à une époque où les gens doivent savoir, où il y a un grand besoin de transparence, et il me semble que cela va plus loin que dans le cas des conflits d'intérêts.

**Mme Presseault:** Le problème, c'est que c'est tellement général que cela englobe absolument tout. Il ne sert pas vraiment à grand-chose d'avoir tous ces CV sur Internet. Il y aurait d'autres moyens possibles. Si nous voulons nous assurer qu'il y a du temps et de l'espace entre la charge publique détenue et la profession de lobbyiste, c'est tout à fait approprié. Mais il y aurait d'autres moyens de nous en assurer. Je pense que la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes n'a pas à servir à tout.

**Le sénateur Rompkey:** Je comprends l'utilité de clarifier et de définir les choses, et j'admets que c'est nécessaire. Nous devons le faire d'une manière ou d'une autre; il s'agit de savoir comment. Comme vous l'avez mentionné, le sénateur Joyal a soulevé des questions intéressantes sur lesquelles nous devrions nous pencher.



**Mr. Clark:** There are two reasons that I do not have any problem with this requirement. One is that it does not apply to me.

In all consultant-lobbying firms the staff includes all of their previous jobs on their CVs. It is essential to include all jobs because their clients want to know just where they have and have not worked. That is the nature of the marketing sector.

**Senator Rompkey:** Your staff includes every job they have ever had on their CV?

**Mr. Clark:** Yes. I want to know where they have been and what they have done.

**Senator Rompkey:** Are you interested in knowing if they had a summer job at Agriculture Canada?

**Mr. Clark:** None of them worked for Agriculture Canada, however some of them have worked for the farm products marketing board, yes. We are interested in having that information.

I need to be aware of the background of a lobbyist who is working for the other side of the issue. I need to know if that person has come out of a minister's office or some other place. I need to know the lobbyist's background to understand where their interest will lie. That information is useful to my client. My client will understand where to lobby and possible what he is up against.

The registration itself is easily done; it does not take a long time to complete and is done electronically. I do not have those problems, perhaps because we have a different type of operation.

The whole purpose of this legislation is to help Canadians in Moose Jaw and Peace River understand what is going on in Ottawa and who is representing interests that may not be the same as theirs. I accept that, and that is why I am prepared to comply with the law, whatever the law may be.

**The Chairman:** I take your concern about the definition of a public office-holder, but that only applies to in-house lobbyists. That does not apply to independent consultants. It seems to me that this leaves a loophole so that every in-house lobbyist will immediately resign his or her position and set up business as a consultant and still do most of their work for the same lobbying company or for the same firm.

**Ms. Presseault:** I do not think the issue is with disclosure. I do not think there is any lobbyist in town who would not use his or her CV as a marketing tool. That is very clear.

In our business the richness of people's past experiences serves them well. Their knowledge of government's processes serves the community well. People use that knowledge. The issue is not at all about registering. I do not want to make light of that summer job I once held. I have held many more interesting positions in my life since.

**M. Clark:** Il y a deux raisons pour lesquelles cette exigence ne me pose aucun problème. La première, c'est qu'elle ne s'applique pas à moi.

Dans toutes les firmes de lobbyistes-conseils, les employés incluent tous leurs emplois passés dans leur CV. C'est parce que les clients veulent savoir exactement où ils ont déjà travaillé. C'est à cause de la nature du secteur du marketing.

**Le sénateur Rompkey:** Vos employés incluent dans leur CV tous les emplois qu'ils ont déjà occupés?

**M. Clark:** Oui. Je veux savoir où ils ont été et ce qu'ils ont fait.

**Le sénateur Rompkey:** Vous voulez savoir s'ils ont eu un emploi d'été à Agriculture Canada?

**M. Clark:** Il n'y en a aucun qui a travaillé pour Agriculture Canada, mais il y en a quelques-uns qui ont travaillé pour l'office de commercialisation des produits agricoles. C'est un renseignement qui nous intéresse.

Je dois connaître les antécédents des lobbyistes qui travaillent pour le camp adverse. Je dois savoir si ces gens-là ont déjà travaillé dans le bureau d'un ministre ou ailleurs. Je dois savoir ce qu'ils ont fait avant pour comprendre où se situent leurs intérêts. Cette information est utile pour mes clients, pour qu'ils comprennent auprès de qui ils devraient faire du lobbying et peut-être aussi à quoi ils risquent de faire face.

L'enregistrement lui-même est assez simple; ce n'est pas long à remplir et cela se fait électroniquement. Je n'ai pas de problèmes de ce genre, peut-être parce que nous n'avons pas le même genre d'activités.

Le but de cette loi, c'est d'aider les Canadiens de Moose Jaw ou de Peace River à comprendre ce qui se passe à Ottawa et qui représente des intérêts qui ne sont pas nécessairement les mêmes que les leurs. C'est pourquoi je suis prêt à respecter la loi, quelle qu'elle soit.

**La présidente:** Je comprends vos préoccupations au sujet de la définition du terme «titulaire de charge publique», mais cela ne s'applique qu'aux lobbyistes salariés, et non aux lobbyistes-conseils indépendants. Il me semble que cela laisse une échappatoire qui pourrait inciter tous les lobbyistes salariés à démissionner immédiatement pour devenir consultants, tout en faisant la majeure partie de leur travail pour la même firme de lobbying ou pour la même entreprise.

**Mme Presseault:** Je ne pense pas que ce soit un problème de divulgation. Je pense qu'il n'y a pas un lobbyiste en ville qui ne se sert pas de son CV comme outil de marketing. C'est très clair.

Dans notre domaine, les gens sont bien servis par la richesse de leurs expériences passées. Leurs connaissances sur les processus gouvernementaux sont utiles à la communauté. Les gens se servent de ces connaissances. Le problème, ce n'est pas du tout l'enregistrement. Je ne veux pas minimiser l'importance de cet emploi d'été que j'ai déjà occupé. J'ai occupé depuis cette époque bien des postes plus intéressants dans ma vie.



Our first premise is to make the lobbyist registration system a meaningful system. In order to do that, there must be some parameters around the system. We believe this is too broad a net.

Over-compliance does not necessarily serve us well and does not necessarily serve the public interest well. It is true that the registration system is a tool that we all use in our day-to-day work. It is an information-gathering tool. You want to know who else is speaking to government about your issue. We use it. However, it should set out to do what it is intended to do, which is to register lobbyists.

**The Chairman:** You are still not answering my question as to whether you can see all these people who are now in-house lobbyists immediately resigning and setting up as consultants.

**Ms. Presseault:** Frankly, I do not see that. I do not know if it is an expertise that is transferable.

**The Chairman:** It would be the same expertise. They would essentially be working for the same company. They would just be doing it outside the company rather than inside.

**Ms. Presseault:** That is not what we have heard about this amendment. I do not think individuals would see a potential loophole in this amendment. We understand that it was an oversight in the other place. I do not see that people would leave their employment just change their status as a lobbyist.

**Mr. Scott:** Our concern was twofold with regard to this. One, as Ms. Presseault indicated, was making it meaningful, but it was duplicitous of the conflict of interest in the post-employment code, which would have certain parameters of time frames when a person would be restricted because they held a job with the government.

This legislation goes further. The person has to bear that forever even though the conflict of interest provisions have set out clear periods of time when you do not do things, after which you are a regular citizen. You can carry on with your gainful employment.

We felt that, if there is an issue with that, it should be dealt with under the legislation that specifically applies to that issue. Why is it being brought in under separate and distinct legislation dealing with lobbying when there are restrictions in other legislation?

In particular, it was open-ended. You go back to the first summer you had, and you have to declare it forever. That was our problem.

To answer your question: I had not thought about it. Possibly, someone would look at it from a legal perspective, that there is a method in terms of avoiding an issue. It is potentially there, although it would not be that easy to do. In terms of moving over into another consulting company, you do not come in because of your specific expertise on one client. You have to be broadly

La première chose qui nous intéresse, c'est d'avoir un système d'enregistrement des lobbyistes qui a du sens. Pour y arriver, il doit y avoir des paramètres entourant ce système. Nous pensons que ceci est trop général.

Une application trop zélée ne serait pas nécessairement dans notre intérêt, ni dans celui du grand public. Il est vrai que le système d'enregistrement est un outil dont nous nous servons tous dans notre travail quotidien. C'est un outil qui nous permet de trouver de l'information. Quand nous voulons savoir qui s'adresse au gouvernement dans le même dossier que nous, nous consultons le registre. Mais il devrait servir à ce à quoi il est censé servir, à savoir l'enregistrement des lobbyistes.

**La présidente:** Vous n'avez toujours pas répondu à ma question au sujet de la possibilité que des lobbyistes salariés décident tout à coup de démissionner pour devenir lobbyistes-conseils.

**Mme Presseault:** Franchement, ce n'est pas une chose que j'envisage. Je ne sais pas si ce sont des compétences transférables.

**La présidente:** Les compétences seraient les mêmes. Ils travailleraient essentiellement pour la même compagnie; ils le feraient tout simplement de l'extérieur plutôt que de l'intérieur.

**Mme Presseault:** Ce n'est pas ce que nous avons entendu dire au sujet de cette modification. Je ne pense pas que les gens y verront une échappatoire potentielle. D'après ce que nous avons entendu dire, c'était un oubli à l'autre endroit. Je ne peux pas imaginer que des gens voudraient quitter leur emploi simplement pour changer leur statut comme lobbyistes.

**M. Scott:** Nos préoccupations à cet égard portaient sur deux points. Premièrement, comme l'a indiqué Mme Presseault, il faut que le système ait du sens, mais il faut dire aussi qu'il y a double emploi avec le code concernant les conflits d'intérêts et l'après-mandat, qui contient certains paramètres relatifs à la période pendant laquelle une personne devrait restreindre ses activités après avoir occupé un poste au gouvernement.

Ce projet de loi va plus loin. Les personnes en cause seraient limitées indéfiniment, même si les dispositions relatives aux conflits d'intérêts fixent une période précise pendant laquelle il faut s'abstenir de faire certaines choses, après quoi on devient un citoyen comme les autres. On peut alors occuper n'importe quel emploi rémunéré.

Nous sommes d'avis que, si cela pose un problème, il faudrait le régler en vertu de la loi qui s'applique spécifiquement à cette question. Pourquoi inclure cela dans une loi distincte portant sur le lobbying alors qu'il y a déjà des restrictions prévues dans une autre loi?

Et surtout, c'est indéfini. Il faut remonter au premier emploi d'été qu'on a occupé et le déclarer éternellement par la suite. C'est là, le problème, à notre avis.

Pour répondre à votre question, je n'y avais pas pensé. Il est possible, si on regarde la question du point de vue juridique, qu'il y ait une méthode pour contourner la chose. C'est toujours une possibilité, même si ce ne serait pas très facile à faire. Pour ce qui est de passer à une autre firme de lobbyistes-conseils, cela ne se fait pas quand on a une expérience auprès d'un client en

based. In-house consulting lobbying activity is very different from consultant lobbyists in the pure term. I do not think the implication will be huge, but the potential is there.

If I may speak to Senator Rompkey, Ms. Presseault has brought to my attention that under the act, 10.2(4), a code is not a statutory instrument. It is clearly in the legislation that the code itself is not statutory.

**Senator Rompkey:** That is not the point, though. Does it have the force of law?

**Mr. Scott:** I will have to defer. My apologies. I would have thought not. It has the force of law in that if you breach the code but that leads to an infraction under the act itself in terms, then you would have to link the two together. Just an infraction of the code itself would not necessarily be a breach of law.

**Senator Rompkey:** It is not a statutory instrument.

**Mr. Clark:** Senators, section 10.3 says that individuals must comply with the code; that is the law.

**Mr. Scott:** They shall be referred to a committee of the House of the Commons. That is the only enforcement provision that applies. It would not have the statutory enforcement of fines or imprisonment. It would be a reporting disclosure process only to the public at large that would be enforcement. I wanted to go to that because I had oversight.

To address your specific question, you say that, on one hand, GRIC is advising that it supports the legislation. On the other hand, it is advising of concerns.

The concerns that we have do not go to the root of the legislation. The issues concerning dealing with information, we feel can be dealt with either by interpretation bulletins under the act, or regulations. We want to make that clear. The registrar and the Ethics Counsellor have determined that the current act is unenforceable. We want to see an enforceable act in place as soon as possible.

**Senator Rompkey:** It is important to have that clarified.

**Senator Di Nino:** This legislation is not intended to regulate the industry. As we have heard over and over again, we are dealing with the improvement of transparency.

One area I did not hear about in the dialogue between Senator Joyal and our witnesses was whether our witnesses felt that these requests for information would still be transparent and in the public domain, even though they may not have been conducted under a lobbyist registration action.

Even though it may not be lobbying activity per se, but conducted by someone who may be an in-house or consulting lobbyist, should the fact that this information was requested be

particulier. Il faut se diversifier. Les activités de lobbying des lobbyistes salariés sont très différentes de celles des lobbyistes-conseils. Je ne pense pas que cela se fasse très souvent, mais c'est une possibilité.

Pour répondre au sénateur Rompkey, Mme Presseault a attiré mon attention sur le fait qu'en vertu du paragraphe 10.2(4) de la loi, le code n'est pas un texte réglementaire. La loi dit très clairement que le code lui-même n'est pas de nature réglementaire.

**Le sénateur Rompkey:** Mais ce n'est pas cela qui compte. Est-ce qu'il a force de loi?

**M. Scott:** Je ne peux pas vous répondre pour le moment. Je m'excuse. J'aurais cru que non. Il a force de loi en ce sens que, si quelqu'un viole le code et que cela mène à une infraction à la Loi elle-même, alors il faudrait faire le lien entre les deux. Mais une infraction au code seulement ne serait pas nécessairement une infraction à la Loi.

**Le sénateur Rompkey:** Ce n'est pas un texte réglementaire.

**M. Clark:** Sénateurs, l'article 10.3 précise que les personnes visées doivent respecter le code; c'est la loi.

**M. Scott:** Il y aurait un examen devant un comité de la Chambre des communes. C'est la seule disposition exécutoire qui s'applique. Cela n'entraînerait pas d'amende ou de peine d'emprisonnement, comme dans le cas d'une loi. Le seul mécanisme d'application serait une procédure de divulgation au grand public. Je voulais le mentionner parce que j'avais oublié d'en parler.

Pour répondre à votre question, vous dites que, d'un côté, l'IRGC affirme qu'il appuie le projet de loi et que, de l'autre, il exprime certaines préoccupations.

Les éléments qui nous préoccupent ne se rattachent pas au fondement du projet de loi. Nous pensons que les problèmes concernant le traitement de l'information pourraient être réglés soit par des bulletins d'interprétation en vertu de la loi, soit par voie de règlement. Nous tenons à ce que ce soit clair. Le directeur et le conseiller en éthique ont déclaré que la loi actuelle n'était pas applicable. Nous voulons avoir une loi applicable en vigueur le plus tôt possible.

**Le sénateur Rompkey:** Il est important que ce soit clair.

**Le sénateur Di Nino:** Cette loi ne vise pas à réglementer l'industrie. Comme nous l'avons entendu dire bien des fois, il s'agit d'augmenter la transparence.

Il y a un aspect dont il n'a pas été question dans le dialogue entre le sénateur Joyal et nos témoins; j'aimerais savoir si les témoins jugent que ces demandes d'information seraient toujours transparentes et qu'elles resteraient dans le domaine public, même si elles n'avaient pas été présentées dans le cadre des mesures régissant l'enregistrement des lobbyistes.

Même s'il ne s'agit pas d'une activité de lobbying en soi, si elle est menée par quelqu'un qui est un lobbyiste salarié ou un lobbyiste-conseil, le public devrait-il être informé de la demande



available to the public through some means so that the transparency provision in respect of that major effort by this piece of legislation be respected?

**Mr. Scott:** Senator, are you suggesting that there should be more disclosure as to the type of request that is being made?

**Senator Di Nino:** I am suggesting the information that the request was made, period.

**Mr. Scott:** That is the key to the issue in terms of what was defined, what will require some form of registration.

We are concerned, as we have indicated earlier, that this is not clear enough, and that it would require us to file a registration in a situation that would not be required because it is not of a meaningful nature in terms of an influence that will affect the enactment of legislation or bill or a policy development with respect to a client.

**Senator Di Nino:** You have raised probably one of the major weaknesses that we have been able to identify so far. However, there is such a grey area there that it may lead inadvertently to a problem.

**Mr. Scott:** If I can, and I think Ms. Presseault will have another comment, it works both ways. The request for this clarification is not just from our perspective; it is to assist the public office-holders to better understand what they can talk about without generating a situation. It will eliminate a chill factor. They will not have to wonder if they should speak to someone when they call.

That is not the intention. The preamble requires free and open access to government. It truly works both ways.

**Ms. Presseault:** Senator, coming to your point of improved transparency I would like to bring you a bit more into my workday. My organization deals with issues over an extended period of time; some have been ongoing for a number of years. For example, internal trade has been listed as an area of concern for us for a number of years. When I phone officials at Industry Canada to find out when the next meeting will be for the Committee on Internal Trade, the officials know perfectly well why I am interested. If they look at the registry, they will know that is one of the subject matters for which I have been registered and that I will continue to lobby for the main interest. Yes, the request for information in this case is truly transparent, and for the issues that the organizational lobbyist would submit the system is transparent for all of us. It is very clear what we are and whom we represent.

It is clear for all types of lobbyists. Often, a simple request for information will go further because we are gathering information about an issue. The intent of gathering the information is obvious and transparent. The system captures that well, as it is.

d'information d'une manière ou d'une autre pour que la disposition portant sur la transparence, qui représente un effort majeur dans ce projet de loi, soit respectée?

**M. Scott:** Sénateur, voulez-vous dire que le genre de demandes présentées devrait faire l'objet d'une divulgation plus poussée?

**Le sénateur Di Nino:** Je veux parler tout simplement du fait que l'information a été demandée.

**M. Scott:** C'est ce qui compte en termes de ce qui a été défini et de ce qui nécessitera une forme d'enregistrement quelconque.

Ce qui nous inquiète, comme nous l'avons déjà dit, c'est que ce n'est pas assez clair et que cela nous obligerait à faire une déclaration dans des cas où cela ne devrait pas être nécessaire parce que ce ne serait pas significatif en termes d'influence sur l'adoption d'un projet de loi ou d'une autre mesure législative, ou encore d'une politique qui pourrait toucher un client.

**Le sénateur Di Nino:** Vous avez soulevé ce qui est probablement une des principales faiblesses que nous avons pu déceler jusqu'ici. Mais il y a une telle zone grise que cela pourrait créer un problème par inadvertance.

**M. Scott:** Si vous me permettez — et je pense que Mme Presseault voudra faire un autre commentaire —, je dirais que cela va dans les deux sens. Si nous demandons cette clarification, ce n'est pas seulement pour nous; c'est aussi pour aider les titulaires de charges publiques à mieux comprendre de quoi ils peuvent parler sans créer un incident. Cela permettrait d'éliminer un facteur d'embarras. Ils ne seront pas obligés de se demander s'ils devraient parler aux gens qui les appellent.

Ce n'était pas le but visé. Le préambule parle de liberté d'accès aux institutions de l'État. Cela va vraiment dans les deux sens.

**Mme Presseault:** Sénateur, pour en revenir à ce que vous avez dit au sujet de l'amélioration de la transparence, je voudrais vous montrer un peu de quoi ont l'air mes journées de travail. Mon organisation s'occupe de dossiers qui s'étirent sur un certain temps, parfois même des années. Par exemple, le commerce intérieur est une question à laquelle nous nous intéressons depuis un certain nombre d'années. Quand je téléphone aux fonctionnaires d'Industrie Canada pour savoir quand se tiendra la prochaine réunion du Comité du commerce intérieur, ils savent très bien pourquoi je suis intéressée. Ils n'ont qu'à regarder le registre pour savoir ce qu'il y a des sujets pour lesquels je me suis enregistrée et que je vais continuer à faire du lobbying pour les principaux intéressés. Oui, la demande d'information dans ce cas-là est parfaitement transparente, et pour les questions que peuvent poser les lobbyistes d'une organisation, le système est transparent pour nous tous. Tout le monde sait très bien qui nous sommes et qui nous représentons.

C'est clair pour tous les types de lobbyistes. Souvent, une simple demande d'information va plus loin parce que nous recueillons des renseignements sur une question. La raison pour laquelle nous recueillons ces renseignements est évidente et transparente. Le système, sous sa forme actuelle, capte bien tout cela.



**Senator Di Nino:** Obviously, something is working well. I understand that there has not been a lobbyist charged with a violation of the code. I am not sure that is true but that is what I have been told. This proposed legislation would hopefully improve the public confidence to know that the information is available in the public domain and in a transparent manner, and that it would be further improved.

As you are aware, both Houses have been charged with a review and some recommendations, perhaps some proposed legislation, dealing with code of conduct for public office-holders. Do you see any potential intermingling of these two separate, yet similar, activities of the Parliament of Canada, one with a lobbyist and the other one with a code of conduct? In effect, it deals with at least one-half of the potential lobby partner, which may have an effect on what you folks are doing in your industry.

**Ms. Presseault:** In all fairness, senator, I will not even attempt to answer. I have neither the knowledge nor the understanding on the issues of the code of conduct. I take your point well and will look at it next time with my mirror angled on that view of how that could affect the relationships between the two sides of the equation.

**Senator Joyal:** I would like to come back to the issue of the disclosure of former status of a public officer. The chair was correct to raise the problem that exists with the bill: new subsection 7(3)(h.3) on page 8 at line 20. If we look at the general purpose of the original act, in the "whereas" clause, we see that

it is desirable that public office holders and the public be able to know who is engaged in lobbying activities:

It is a matter of transparency that is not as clearly spelled out in the bill as it is in the Lobbyists' Code of Conduct, which clearly states:

Since a major objective of the Code is to promote public trust in the integrity of government decision making, the Office places a high priority on providing guidance and clarification on the Code to lobbyists and their clients and, more generally, the public.

The key words are "integrity of government decision-making." The code continues:

The trust that Canadians place in public office holders to make decisions in the public interest is vital to a free and democratic society.

**Le sénateur Di Nino:** Manifestement, il y a quelque chose qui fonctionne comme il faut. Si je comprends bien, il n'y a jamais eu de lobbyiste accusé d'infraction au code. Je ne suis pas sûr que ce soit vrai, mais c'est ce qu'on m'a dit. Ce projet de loi permettrait — du moins il faut l'espérer — d'augmenter la confiance du public, qui saurait que l'information est disponible dans le domaine public, de manière transparente, et que ce sera encore amélioré.

Comme vous le savez, les deux chambres ont été chargées d'examiner la question et de faire des recommandations, et peut-être aussi de proposer un projet de loi, au sujet d'un code de conduite pour les titulaires de charges publiques. Pensez-vous qu'il pourrait y avoir un amalgame quelconque de ces deux activités distinctes, et pourtant similaires, du Parlement du Canada, avec des dispositions sur les lobbyistes d'un côté et avec un code de conduite de l'autre? En fait, cela se rattache à au moins la moitié des deux partenaires potentiels du lobbying, ce qui pourrait avoir un effet sur ce que vous faites dans notre industrie.

**Mme Presseault:** En toute justice, sénateur, je n'essaierai même pas de répondre. Je n'ai ni les connaissances, ni la compréhension nécessaires pour vous parler du code de conduite. Je prends bonne note de votre commentaire et, la prochaine fois que j'examinerai la question, j'orienterai mon miroir de manière à la voir sous l'angle des effets que cela pourrait avoir sur les relations entre les deux éléments de l'équation.

**Le sénateur Joyal:** Je voudrais revenir à la question de la divulgation des fonctions antérieures des titulaires de charges publiques. La présidente avait raison de soulever le problème que pose le projet de loi: c'est le nouvel alinéa 7.(3)h.3). Quand on regarde l'objet général de la loi originale, on peut lire dans le préambule:

Vu l'opportunité d'accorder aux titulaires d'une charge publique et au public la possibilité de savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ces institutions;

C'est une question de transparence, qui n'est pas énoncée aussi clairement dans le projet de loi que dans le Code de conduite des lobbyistes, qui dit expressément:

Étant donné que le Code a pour objectif principal d'accroître la confiance du public en l'intégrité des décisions gouvernementales, le Bureau accorde une importance toute particulière à la prestation de conseils et d'explications aux lobbyistes, à leurs clients et au grand public concernant le Code.

L'élément clé, c'est «l'intégrité des décisions gouvernementales». Et le code dit aussi:

La confiance que les Canadiennes et les Canadiens accordent aux titulaires d'une charge publique afin qu'ils prennent des décisions favorables à l'intérêt public est indispensable à toute société libre et démocratique.

Here, we find ourselves with an amendment that puts a burden on lobbyists, as defined by the title of section 7, "In-house Lobbyists, Corporation and Organization." Those lobbyists are covered by the proposed legislation and the other lobbyists, the consultants, are also covered by the proposed legislation.

The consultants, covered by all the other aspects of legislation, would not be obligated to declare their former status as public office-holders. What signal are we sending to the public when we prepare such legislation?

We are saying that an in-house corporation or organization, would have to declare their former status, but the consultants would not have to make that declaration. The overall objective of this initiative is part of an ethics package to improve transparency, trust, public interest, and the devotion of public office-holders, members, senators and ministers to serve public interests in the context of consultants.

I do not see any justification in excluding them for the sake of making the act more efficient. I suggest that we either delete clause 7(3)(h.3) or extend it to include consultants. Creating two systems, one for corporation and one for consultants, would not serve the purpose of this bill and the context in which it was introduced.

Would it not be preferable to extend the clause to include consultants rather than delete it? I am sure you have put that in your brief.

When we review proposed legislation adopted by the other place, we try to maintain consistency within the proposed legislation rather than try to change the will of the other place. We also try to identify the implementation problems, such as defining "information."

To make the bill consistent with the objective of the government and the other place, we should prefer to extend the obligation of disclosure of former status as public officer to the consultant.

**Mr. Scott:** Madam Chairman unfortunately we did not have an opportunity to address this amendment because it was introduced at third reading in the House. We have this in the bill here because there are no reasonable parameters applied to it and it is duplicitous. However, I fully understand your point. I am with a consultant lobbyist firm, in the true sense. The comment has already been made by Mr. Clark and by Ms. Presseault that we do not try to hide anything about our consultants. That is the key aspect of their experience, their ability, their integrity and their senior responsibility within government.

From our perspective, yes, we would advocate that, and I am sure that GRIC would take the position, too. Perhaps I am crossing a line here between an individual position and GRIC's position, but consistency would be important. However, I suggest to you that this particular amendment is flawed, because it does

Or, nous nous retrouvons aujourd'hui avec une modification qui impose un fardeau aux lobbyistes désignés dans le titre de l'article 7, intitulé «Lobbyistes salariés (personnes morales et organisations)». Ces lobbyistes sont visés par le projet de loi, tout comme les autres lobbyistes, les lobbyistes-conseils.

Les lobbyistes-conseils, auxquels s'appliquent d'autres dispositions de la loi, ne seraient toutefois pas obligés de déclarer leurs fonctions antérieures à titre de titulaires de charges publiques. Quel message envoyons-nous au grand public en préparant une loi de ce genre?

Nous disons que les lobbyistes salariés, qui travaillent pour une personne morale ou une organisation, devraient déclarer leur statut antérieur, mais pas les lobbyistes-conseils. L'objectif général de cette initiative s'inscrit dans un ensemble de mesures sur l'éthique visant à promouvoir la transparence, la confiance, l'intérêt public et l'engagement des titulaires de charges publiques, des députés, des sénateurs et des ministres à servir les intérêts de l'ensemble de la population en tant que consultants.

Je ne vois pas pourquoi ils seraient soustraits à l'application de la loi afin que cette loi soit plus efficace. Je suggère soit de supprimer l'alinéa 7.(3)h.3), soit de l'étendre aux lobbyistes-conseils. La création de deux systèmes, un pour les lobbyistes salariés et l'autre pour les lobbyistes-conseils, n'irait pas dans le sens de l'objectif visé par le projet de loi et du contexte dans lequel il a été déposé.

Ne serait-il pas préférable d'étendre cette disposition aux lobbyistes-conseils plutôt que de la supprimer? Je suis sûr que vous en parlez dans votre mémoire.

Quand nous étudions des projets de loi adoptés à l'autre endroit, nous tentons de rester dans le même esprit plutôt que de nous éloigner de la volonté exprimée à l'autre endroit. Nous essayons aussi de cerner les problèmes de mise en application, par exemple au sujet de la définition d'«information».

Pour que le projet de loi demeure conforme à l'objectif du gouvernement et de l'autre endroit, nous devrions choisir d'étendre aux lobbyistes-conseils l'obligation de divulguer leurs fonctions antérieures en tant que titulaires d'une charge publique.

**M. Scott:** Madame la présidente, nous n'avons malheureusement pas eu l'occasion de nous prononcer sur cet amendement parce qu'il a été apporté à la troisième lecture à la Chambre. Cela figure dans le projet de loi parce qu'il n'y a pas de paramètres raisonnables qui s'appliquent à cela et que cela fait double emploi. Mais je comprends parfaitement votre point de vue. Je travaille pour une firme de lobbyistes-conseils dans le vrai sens du terme. M. Clark et Mme Presseault ont déjà fait remarquer que nous n'avons rien à cacher sur nos consultants. C'est le principal aspect de leur expérience, de leurs compétences, de leur intégrité et de leurs responsabilités élevées au gouvernement.

De notre point de vue, oui, c'est ce que nous préconiserions, et je suis certain que l'IRGC serait aussi du même avis. Je franchis peut-être la ligne entre ma position personnelle et la position de l'IRGC en vous disant cela, mais il est important que ce soit cohérent. Cependant, je vous dirais que cet amendement est



not establish the meaningful parameters as to what is a position that you held as a public office-holder that would fall within the four corners of a lobbying activity that would end up being a meaningful lobbying activity.

If the net is too wide, then, again, you should not proceed with it. If, for example, this committee is going to advocate that there be an amendment, I would strongly urge you to make it consistent, and address the issues of what is a public office-holder. Does it go right down to someone who is not at a senior level? Does it have some parameters of timing attached to it, like all offices held by that person in the last 15 years? That will allow for people to be able to know who is engaged in lobbying activities, the people who count.

I hope that is of assistance to you. I agree with the need for consistency, but it is flawed.

**Senator Joyal:** The Lobbyists Registration Act has a definition of public office-holder. If you take section 2(1) it states:

“public office holder” means any officer or employee of Her Majesty in right of Canada and includes:

As you know, “employee” and “officer” are defined in the Staff Relations Board of Canada and the Public Service Act of Canada. Those words are previously defined in other legislation. That is clear in my mind. If you look into the Public Service Commission of Canada, there is the word “officer” and “employee.” I do not have the act here, but I am sure it is defined in the Public Service Act and other related acts. It says “and includes” for more specific understanding.

You say that this is extending the period of disclosure for too long. You say that it would be better to make it for 10, 15 or 20 years instead of the rest of your life. Is that the point that you are making?

**Mr. Scott:** That is correct.

**Senator Joyal:** In other words, you would limit the obligation to a specific period instead of covering it for the whole of the career.

**Mr. Scott:** We have referred to the Post-Employment Code for Public Office Holders and the Conflict of Interest and Post-Employment Code for the Public Service. That has certain time periods. Under those provisions, as Senator Rompkey indicated it is not public disclosure, you consult and are restricted to that. We now would require public disclosure; but why would the time constraints be any greater than the government already feels is appropriate?

**The Chairman:** The time constraints that the government feels are appropriate prohibit these people from doing any lobbying activities for one year for some offices, and two years for ministers, period. From then on, they can lobby as much as they like.

bancal parce qu'il n'établit pas de paramètres significatifs au sujet du genre de position qu'il faudrait avoir occupée comme titulaire de charge publique pour que les activités de lobbying entreprises par la suite soient considérées comme des activités significatives.

Si c'est trop général, encore une fois, vous ne devriez pas aller de l'avant. Si, par exemple, votre comité devait recommander un amendement, je vous invite fortement à faire en sorte qu'il soit cohérent et qu'il permette de définir ce qu'est un titulaire de charge publique. Est-ce que cela va jusqu'à un employé qui n'occupe pas un poste de niveau supérieur? Est-ce qu'il y a des paramètres de temps qui s'y rattachent, par exemple est-ce que cela s'appliquerait à tous les postes occupés par une personne depuis 15 ans? Cela permettra aux gens, aux gens qui comptent, de savoir qui fait du lobbying.

J'espère que cela vous est utile. Je conviens qu'il faut une certaine cohérence, mais cette disposition est bancal.

**Le sénateur Joyal:** La Loi sur l'enregistrement des lobbyistes définit ce qu'est un titulaire de charge publique. On peut lire, au paragraphe 2(1):

«titulaire d'une charge publique» Agent ou employé de Sa Majesté du Chef du Canada [et] notamment:

Comme vous le savez, les termes «employé» et «agent» sont décrits dans la loi canadienne sur les relations de travail dans la fonction publique. Ces mots sont déjà définis dans d'autres lois. C'est clair dans mon esprit. Si vous allez voir la loi sur la fonction publique, vous y trouverez les mots «agent» et «employé». Je n'ai pas la loi ici, mais je suis sûr que c'est défini dans la loi sur la fonction publique et dans d'autres lois connexes. On dit «notamment» pour que ce soit plus précis.

Vous dites que cela étire trop longtemps la période de divulgation. Vous dites qu'il serait préférable de prévoir une période de 10, 15 ou 20 ans plutôt que toute la vie. C'est bien ce que vous dites?

**M. Scott:** En effet.

**Le sénateur Joyal:** Autrement dit, vous limiteriez l'obligation à une période donnée plutôt que de l'étendre à l'ensemble de la carrière.

**M. Scott:** Nous avons mentionné le Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques en ce qui concerne l'après-mandat et le Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique, qui prévoient une période d'application limitée. En vertu de ces dispositions, comme l'a indiqué le sénateur Rompkey, il n'y a pas de divulgation publique; vous êtes consultant, et c'est tout. Nous exigeons maintenant une divulgation publique; mais pourquoi les contraintes relatives à la période d'application seraient-elles plus lourdes que ce que le gouvernement juge déjà approprié?

**La présidente:** Les limites de temps que le gouvernement juge appropriées empêchent les personnes visées de se livrer à des activités de lobbying, quelles qu'elles soient, pendant un an dans certains cas et pendant deux ans dans le cas des ministres, et c'est tout. Par la suite, les gens peuvent faire autant de lobbying qu'ils le souhaitent.



However, it may well be of value to the public to be able to look up and see if person "A," working for firm "B," is lobbying a certain minister; and person A happened to have been the deputy minister to that minister five years ago. That might be of great interest.

**Senator Joyal:** It is fair to say that you did not have a chance to make representations in the other place, because it came at third reading and was not canvassed at committee stage. However, we are now faced with this. We must revise the legislation to ensure that it is consistent and that the objectives of the act, as stated by the government, are not contradicted by an amendment or initiative that is taken in the legislative process.

On the other hand, people have rights to privacy too. However, we are faced, with our right to privacy versus our public duty, and we are requested to disclose and so forth. We have that as obligations because it is part of the initiative of creating greater transparency. We agree with that in principle. We think it is a fair responsibility.

How can we frame this in such a way as to make it workable within the system? How can we reach our objective without diverting it or adding something to it that might dilute it?

I agree that it is very important that people trust the act, and the nature of the Lobbyists' Code of Conduct is an important element. I hope we hear from the Ethics Counsellor, as the other house has.

The Ethics Counsellor has a preoccupation over the fact that the code is enforceable or not. We want to know how it works, because that is part of the trust of the public administration. That is why we are so concerned with this.

Do you suggest to us a limit on the time?

**Ms. Presseault:** Had we had the opportunity to make representation on the amendment, perhaps I would have had more questions than answers. Is the intent transparency; is it disclosure? Is the intent to somehow set parameters around the work of former public office-holders?

If the fits in the Lobbyists' Registration Act, I can only guess that the intent would be increased transparency. However, when I read the debate, I do not sense that is the intent. I do not want to misrepresent what I read and what I understand. My knowledge is limited of the amendment.

It is difficult to answer your question in terms of what we recommend in terms of time limits. What are we trying to do is avoid duplicating the other aspects of regulations and guidelines that govern the conduct of people in post-employment.

I agree with Mr. Scott that it does not make sense that only one part of the industry is impacted by this amendment; it does not make legislative or policy sense. It is hard to explain; and if it

Mais il pourrait bien être utile que le grand public puisse consulter le registre pour savoir, en supposant que M. ou Mme «A», qui travaille pour la firme «B», fasse du lobbying auprès d'un ministre, pour savoir, donc, si ce M. ou cette Mme «A» se trouve à avoir été sous-ministre pour ce ministre il y a cinq ans. Cela pourrait avoir un grand intérêt.

**Le sénateur Joyal:** Je comprends que vous n'avez pas eu l'occasion de faire des représentations à l'autre endroit parce que cela s'est fait à la troisième lecture et qu'il n'en a pas été question en comité. Mais nous nous retrouvons maintenant avec ceci. Nous devons revoir le projet de loi pour nous assurer qu'il est cohérent et que les objectifs de la loi, tels qu'énoncés par le gouvernement, ne sont pas contredits par un amendement ou par une initiative quelconque prise pendant le processus législatif.

D'un autre côté, les gens ont aussi droit au respect de leur vie privée. Mais il faut établir un équilibre entre le droit à la vie privée et les obligations publiques, et on nous demande de divulguer certains renseignements. Cela fait partie de nos obligations parce que nous cherchons à créer une plus grande transparence. Nous sommes d'accord sur le principe. Nous pensons que c'est une responsabilité acceptable.

Comment pouvons-nous présenter la chose de manière à ce que cela soit applicable dans le système? Comment pouvons-nous atteindre notre objectif sans le déformer ou y ajouter quelque chose qui pourrait le diluer?

Je conviens qu'il est très important que les gens aient confiance dans la loi, et la nature du Code de conduite des lobbyistes est un élément important. J'espère que nous pourrions entendre le conseiller en éthique, comme l'a fait l'autre chambre.

Le conseiller en éthique se préoccupe de savoir si le code est applicable ou pas. Nous voulons savoir comment il fonctionne, parce que cela fait partie de la confiance dans l'administration publique. C'est pourquoi cela nous inquiète tellement.

Nous suggérez-vous de fixer une limite de temps?

**Mme Presseault:** Si nous avions eu l'occasion de présenter notre point de vue sur cet amendement, nous aurions peut-être eu plus de questions que de réponses. Le but visé est-il la transparence? La divulgation? Ou la définition de paramètres concernant les activités des anciens titulaires de charges publiques?

Si cela s'inscrit dans la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, je ne peux que supposer que l'intention serait d'accroître la transparence. Mais en suivant le débat, je n'ai pas eu l'impression que c'était le but visé. Je ne veux pas dénaturer le sens de ce que j'ai lu et entendu. Ma connaissance de cet amendement est limitée.

Il est difficile de répondre à votre question au sujet de ce que nous recommanderions comme limite de temps. Ce que nous essayons de faire, c'est d'éviter le double emploi avec les autres aspects des règlements et des lignes directrices qui régissent la conduite des gens après la cessation de leur emploi.

Je suis d'accord avec M. Scott quand il dit qu'il n'est pas logique que cet amendement s'applique seulement à une partie de l'industrie; ce n'est pas logique, ni sur le plan législatif, ni en

is hard to explain, it is hard to enforce. We want an act that is applicable to all sectors. I cannot tell you, in terms of time, if it is one year or two years, or five years or 20 years.

**Mr. Scott:** Unfortunately, senator, because we did not have the answers to these questions, our recommendation was to recommend that it be deleted and then revisited, presumably, when the act comes around in five years. In terms of being proactive, we cannot suggest anything further than to look to the existing legislation that applies under the post-employment. If that is not sufficient, then I cannot recommend something that would be appropriate in terms of time.

**The Chairman:** We might want to look at defining a "public office-holder" as someone who is required to make a filing under the Prime Minister's code of conduct.

If there are no further questions, senators, I think we have picked your brains as long as we can. I apologize for perhaps going beyond what you were prepared to answer. I thank you very much for coming here this morning, Mr. Clark, Ms. Presseault and Mr. Scott. You have been very helpful.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, May 7, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament, to which was referred Bill C-15, to amend the Lobbyists Registration Act, met this day at 12:07 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lorna Milne (Chairman)** in the Chair.

[English]

**The Chairman:** Honourable senators, today we have before us Mr. Chenier and Mr. Grainger. Please proceed.

**Mr. Brian Grainger, Grainger and Associates:** Honourable senators, I am delighted to have another opportunity to speak about this bill and its importance. In the last decade, this kind of legislation has become critical to what some people call the democratic deficit. I suggest to you that good governance, as well as the issue of democratic deficit, are key parts of our need for this legislation.

Around the world, in the OECD countries, whether they be so-called G7 or G8 countries, this type of legislation is considered to be a key piece of legislation. I would invite you to look at the OECD Web site to see the importance of this and other similar legislation to the fabric of government today.

termes de politique. C'est difficile à expliquer; et, si c'est difficile à expliquer, c'est difficile à appliquer. Nous voulons une loi applicable à tous les secteurs. Mais je ne peux pas vous dire s'il faudrait prévoir un an, deux ans, cinq ans ou vingt ans.

**M. Scott:** Malheureusement, sénateur, comme nous n'avions pas de réponses à ces questions, nous avons recommandé que cette disposition soit supprimée et réexaminée, probablement quand la loi fera l'objet d'une révision dans cinq ans. Comme mesure proactive, nous ne pouvons rien suggérer d'autre que de regarder la loi qui s'applique actuellement à l'après-mandat. Si ce n'est pas suffisant, je ne peux rien recommander d'autre qui serait approprié en termes de temps.

**La présidente:** Nous voudrions peut-être définir le «titulaire de charge publique» comme une personne qui doit produire une déclaration en vertu du code de conduite du premier ministre.

Si vous n'avez pas d'autres questions, chers collègues, je pense que nous nous sommes creusé les méninges aussi longtemps que nous l'avons pu. Je suis désolé si nous sommes allés au-delà de ce que vous étiez prêts à nous dire. Je vous remercie beaucoup d'être venus ce matin, monsieur Clark, madame Presseault et monsieur Scott. Vous nous avez beaucoup aidés.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 7 mai 2003

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, auquel a été renvoyé le projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, se réunit aujourd'hui à 12 h 07 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Lorna Milne (présidente)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président:** Honorables sénateurs, nous accueillons aujourd'hui M. Chenier et M. Grainger. La parole est à vous.

**M. Brian Grainger, Grainger et associés:** Honorables sénateurs, je suis ravi d'avoir une autre occasion de parler du projet de loi et de son importance. Au cours de la dernière décennie, ce type de texte de loi est devenu critique au regard de ce que certaines personnes appellent le déficit démocratique. À mon avis, la bonne gouvernance et la question du déficit démocratique comptent parmi les principaux facteurs qui font qu'un tel texte de loi est nécessaire.

Autour du monde, dans les pays de l'OCDE, qu'on parle des pays du G-7 ou du G-8, on considère ce type de texte de loi comme un document clé. Pour vous faire une idée de l'importance que revêtent de telles lois et d'autres lois analogues pour le tissu même du gouvernement d'aujourd'hui, je vous invite à consulter le site Web de l'OCDE.



For about 10 years, I have been involved in this and other similar work because it is critical to our ensuring that there are some commitments to values and ethics both in the private and the public sector.

This bill, as a general summary, is the product of lessons learned over the last five to ten years. It represents some excellent best practices, whether we are talking about the code itself, the registration process, or the definitions of lobbyists. In other words, we have improved the product. I believe this chamber and the House of Commons have contributed to that improvement. All of the work that has been done improves what I would describe as accountability and transparency in government.

As I have said in other places, I have learned much from my experiences locally and worldwide about how we treat such acts as this proposed one involving values and ethics.

There are, of course, two codes being discussed, one for the house and one for the Senate. There is the Prime Minister's code, if you like; and there is also a public office-holders' code. The federal public service is about to adopt for its 280,000 employees its first-ever code of ethics. This is an important environment. To get it done, we will need some education, awareness and training. The only way to make lobbyists work hard to keep within the rules is to ensure that they understand them and that they are properly educated and aware of them. In that regard, we hope that their corporations, their organizations and their integrity will lead them to do that.

I believe that the contribution of this proposed legislation to the framework of ethical conduct is large enough to impact on provincial, municipal and other forms of government organizations as well as non-government organizations. In other words, I believe it provides some important leadership in this field.

I appreciate very much the opportunity to take questions and to discuss the details of my experience with this and other bills of this kind.

**Mr. John Chenier, Editor, ARC Publications:** Honourable senators, I am the editor of *The Lobby Monitor*, a newsletter on public policy advocacy. We began publishing in the same week that the first Lobbyist Registration Act took effect, in October 1989.

Today, I wish to briefly raise several points with respect to Bill C-15, in particular, and lobby legislation that we find all around in general, and I will be glad to answer any questions that I can.

My first point is that, in my testimony before a committee studying Bill C-15 in the other place, I noted that this bill, like its predecessors, continues to leave out much lobbying activity,

Depuis une dizaine d'années, je m'intéresse à ce dossier et à d'autres dossiers analogues parce qu'il s'agit d'éléments essentiels pour assurer certains engagements en faveur des valeurs et de l'éthique, dans le secteur privé tout autant que dans le secteur public.

En bref, le projet de loi résulte des leçons apprises au cours des cinq à dix dernières années. Il s'appuie sur d'excellentes pratiques exemplaires, qu'il s'agisse du code lui-même, de la procédure d'enregistrement ou des définitions de ce que sont les lobbyistes. En d'autres termes, nous avons amélioré le produit. Je pense que la Chambre où nous nous trouvons et la Chambre des communes ont contribué à cette amélioration. L'ensemble des travaux effectués favorise ce que j'appellerais la transparence et la reddition de comptes au gouvernement.

Comme je l'ai indiqué ailleurs, j'ai beaucoup appris de mes expériences au niveau local et ailleurs dans le monde sur la façon dont nous traitons les lois qui portent sur les valeurs et l'éthique, comme celle qui est proposée.

Bien entendu, on discute de l'établissement de deux codes, un pour la Chambre des communes et un pour le Sénat. Il y a, si vous voulez, le code du premier ministre; et il y a aussi un code pour les titulaires d'une charge publique. La fonction publique fédérale s'apprête à adopter le tout premier code de déontologie à l'intention de ses 280 000 employés. Il s'agit là d'un contexte important. Pour ce faire, nous devons miser sur une certaine forme d'éducation, de sensibilisation et de formation. Le seul moyen d'inciter les lobbyistes à tout mettre en œuvre pour se conformer aux règles consiste à faire qu'ils les comprennent de même qu'à les éduquer et à les sensibiliser comme il se doit. À cet égard, nous espérons que leurs associations professionnelles, leurs organisations et leur intégrité les inciteront à le faire.

J'estime que la contribution du projet de loi au cadre de conduite respectueuse de l'éthique est suffisamment vaste pour avoir une incidence sur les gouvernements provinciaux, les administrations municipales et d'autres formes d'organisation gouvernementale tout autant que sur des organisations non gouvernementales. En d'autres termes, je pense que le projet de loi assure un leadership important dans ce domaine.

Je vous suis très reconnaissant de l'occasion qui m'est donnée de répondre à vos questions et de discuter des détails de mon expérience du projet de loi et de projets de loi de nature analogue.

**M. John Chenier, rédacteur, ARC Publications:** Honorables sénateurs, je suis le rédacteur du *Lobby Monitor*, bulletin sur la défense des politiques publiques. Nous avons commencé à publier la semaine même où la première Loi sur l'enregistrement des lobbyistes est entrée en vigueur, soit en octobre 1989.

Aujourd'hui, j'aimerais soulever brièvement quelques points au sujet du projet de loi C-15 en particulier et des textes de loi sur le lobbying qu'on retrouve partout dans le monde en général, et je me ferai un plaisir de répondre aux questions, au meilleur de mes connaissances.

Le premier point que je veux soulever, c'est que, à l'occasion du témoignage que j'ai présenté devant le comité de l'autre endroit chargé de l'étude du projet de loi C-15, j'ai fait remarquer que le



making reporting and disclosure almost voluntary. That is predominantly because of the information-seeking clause that has been inserted in this bill. As I pointed out there, that is the way many lobby campaigns are structured. Disclosure is and will remain under this bill very much on the lobbyist's terms. They, through their conscious decisions, are able to determine which of their clients and which of their lobby campaigns shall be made visible to the public.

My second point, and I believe it is a more important point, is related to the downgrading of the overseer of this bill, namely the Ethics Counsellor. While Bill C-15 contains references to the Ethics Counsellor throughout and the role of this person, other legislation, I believe it is Bill C-34, does away with the role of the Ethics Counsellor and overseeing lobbyists altogether. That bill was recently reported from committee in the other place and did propose to do away with the role of the Ethics Counsellor in this legislation.

I would encourage honourable senators who wish to refresh their memories on why the appointment of the Ethics Counsellor came about in the first place to look at the 1993 Liberal Red Book on this subject. The gist of the words you will find there is that someone senior should have the power to investigate complaints and review specific dealings between the government and lobbyists to ensure that codes of conduct are honoured.

In my view, it would be a major step backward to return to the pre-1993 state of affairs, where a junior government executive in the Department of Industry was put in charge of any investigation and the administration of this act.

Any complaint against a lobbyist or other investigation of wrongdoing would likely involve senior government officials or ministers as well as lobbyists, often with connections to very powerful figures.

As the Department of Industry is one of the most frequently lobbied departments, accounting for almost a quarter of all registrations in the lobbyist registry at the moment, the issue might implicate one of the superiors of this registrar. I ask honourable senators what kind of junior official will charge into that sort of lion's den? Only one who wants to see his or her career shortened.

The Red Book took into account the relationship between lobbying and politics and lobbyists and politicians. However, that point now seems to be forgotten for some reason. The current Ethics Counsellor, in his testimony before the committee studying Bill C-34, on December 5, 2002 on this issue said:

projet de loi actuel, à l'instar de ses prédécesseurs, continue d'exclure une bonne part de l'activité des lobbyistes en faisant de la divulgation et de la présentation de rapports une question presque volontaire. Cette situation s'explique au premier chef par la disposition sur la recherche de renseignements qui a été incluse dans le projet de loi. Comme je l'ai souligné à cette occasion, c'est ainsi que de nombreuses campagnes de lobbying sont organisées. En vertu du présent projet de loi, la divulgation obéira et continuera d'obéir aux modalités définies par les lobbyistes. Au moyen de décisions délibérées, ces derniers seront en mesure d'établir les clients et les campagnes de lobbying dont le grand public sera informé.

Le deuxième point que je veux soulever — et il m'apparaît plus important — après la diminution du rôle du responsable de la supervision du projet de loi, nommément le conseiller en éthique. Si, tout au long du projet de loi C-15, on trouve des références au conseiller en éthique et à son rôle, d'autres textes de loi, le projet de loi C-34, je crois, passe carrément sous silence le rôle du conseiller en éthique et de la supervision des lobbyistes. Récemment, un comité de l'autre endroit a soumis un rapport sur le projet de loi en question: dans le texte de loi, on propose de faire abstraction du rôle du conseiller en éthique.

J'invite les honorables sénateurs qui souhaitent se rafraîchir la mémoire sur les motifs à l'origine de la création du poste de conseiller en éthique à consulter le livre rouge des libéraux de 1993 à ce sujet. L'essentiel de ce que vous y lirez, c'est qu'une personne occupant un poste de cadre supérieur devrait avoir le pouvoir de faire enquête à la suite de plaintes et d'examiner les rapports précis entre le gouvernement et les lobbyistes pour assurer le respect des codes de conduite.

À mon avis, le retour à la situation en vigueur avant 1993, c'est-à-dire l'époque où un cadre subalterne du ministère de l'Industrie était chargé des enquêtes et de l'administration de la loi, marquerait un recul majeur.

Toute plainte relative à un lobbyiste ou enquête sur un éventuel écart de conduite porterait sur des hauts fonctionnaires, des ministres ou des lobbyistes, souvent liés à des personnages très puissants.

Comme le ministère de l'Industrie est l'un de ceux qui font le plus souvent l'objet de pressions — il compte à l'heure actuelle pour près du quart de tous les lobbyistes enregistrés —, les allégations pourraient bien mettre en cause un des supérieurs du greffier d'inscription. Quel fonctionnaire subalterne, je pose la question aux honorables sénateurs, s'aventurera dans un tel guépier? Il faudrait en tout cas quelqu'un qui souhaite mettre un terme à sa carrière de façon précoce.

Dans le livre rouge, on tient compte du lien entre le lobbying et la politique tout autant qu'entre les lobbyistes et les politiciens. Pour une raison ou pour une autre, on semble maintenant avoir tout oublié à ce sujet. L'actuel conseiller en éthique, à l'occasion du témoignage qu'il a présenté devant le comité au moment de l'étude du projet de loi C-34, le 5 décembre 2002, a dit ceci à ce propos:

The proposal is that responsibility for the lobbyist code of conduct be assigned to the registrar of the Lobbyist Registration Branch. I will express some reservations here on two grounds. One is that the registrar is not a particularly senior official. In fact, it's not an EX job. I have an EX in the position right now temporarily, because we were having the act reviewed. But once this happens, she will go on to other responsibilities.

The Ethics Counsellor has also said that the powers of the Lobbyists' Code of Conduct are immense and require all the powers of a superior court of record; in other words, of a federal judge to compel evidence and to find whether a lobbyist has breached a rule and is acting unethically. This is a very senior assignment. It may be possible that the ethics commissioner currently under discussion might be able to take this on.

I would direct honourable senators to the most recent and what I consider the best lobby legislation passed in Canada recently, that is Bill 80, 2002, chapter 23, the Lobbying Transparency and Ethics Act of Quebec. Specifically, I draw your attention to the role and powers of the Lobbyists Commissioner as laid out in that act.

Other points worthy of consideration include what I believe to be the correction of an oversight, namely, the requirement of all classes of lobbyists and not just corporate ones to divulge previous government experience. That was Mr. Bryden's amendment in the other place, which seems to have been translated from covering all lobbyists to merely one type of lobbyist.

Finally, a hotly contested item in all sunshine legislation is the requirement to report the amounts of money spent in lobby campaigns. Some people call that fee disclosure. Other people do not disclose fees and disclose only how much is spent on a particular campaign. Many jurisdictions now have that as part of their lobbyist legislation, including the Province of Quebec. We continue to exclude it.

**Mr. Duff Conacher, Coordinator, Democracy Watch:** Honourable senators, I appear here today on behalf of the Government Ethics Coalition, a coalition of 32 groups of citizen organizations, 12 of which are national and 20 of which are located in six provinces and the Northwest Territories. We represent, in total, over 2 million Canadians. The total membership list of the groups has been provided to the clerk of the committee. A list of our recommended changes to Bill C-15 has also been provided.

Il est proposé que la responsabilité concernant le code de conduite des lobbyistes soit confiée au greffier du service d'inscription des lobbyistes. J'ai quelques réserves à ce sujet pour deux raisons. La première est que le greffier ne fait pas nécessairement partie des cadres supérieurs. En fait, ses fonctions ne sont même pas classées dans la catégorie du groupe Direction, le groupe EX. Je suis personnellement classé au niveau EX, à titre provisoire, car la loi est passée en revue en ce moment. Mais dès que ce sera terminé, cette personne assumera d'autres responsabilités.

Le conseiller en éthique a également déclaré que les pouvoirs liés au Code de déontologie des lobbyistes sont immenses et exigent tous les pouvoirs d'une cour supérieure d'archives, autrement dit, d'un juge fédéral, pour forcer des personnes à témoigner et établir si un lobbyiste a contrevenu à une règle et a un comportement non éthique. Il s'agit d'une affectation d'un niveau tout à fait supérieur. Il est possible que le commissaire en éthique dont il est ici question soit en mesure de s'acquitter d'une telle tâche.

J'invite les honorables sénateurs à consulter la loi la plus récente sur les lobbyistes adoptée récemment au Canada, et celle que je tiens pour la meilleure, à savoir le projet de loi 80, 2002, chapitre 23, c'est-à-dire la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme du Québec. De façon plus précise, j'attire votre attention sur le rôle et les pouvoirs du commissaire au lobbyisme défini dans la loi.

Parmi les autres points dignes de mention, je mentionne ce que je crois être la correction d'une omission, nommément l'obligation faite à toutes les catégories de lobbyistes, et non aux seuls lobbyistes d'entreprise, de faire état de toute expérience gouvernementale préalable. C'est l'amendement qu'a proposé M. Bryden à l'autre endroit, qui semble avoir transformé la disposition, laquelle s'applique non plus à tous les lobbyistes, mais à seulement un type de lobbyiste.

Enfin, l'obligation de rendre compte des sommes allouées à des campagnes de lobbyisme est un aspect hautement contesté de toute loi d'ouverture. Certaines personnes parlent de divulgation des honoraires. D'autres personnes ne divulguent pas et se contentent de rendre compte du montant affecté à telle ou telle campagne. Or, cela fait désormais partie des dispositions législatives sur les lobbyistes de nombreuses administrations, y compris le Québec. Nous continuons à l'exclure.

**M. Duff Conacher, coordonnateur, Démocratie en surveillance:** Honorables sénateurs, je compare devant vous au nom de la Government Ethics Coalition, coalition qui regroupe 32 groupes d'organisations civiques, dont 12 sont nationales et 20 sont réparties dans six provinces et Territoires du Nord-Ouest. Au total, nous représentons plus de deux millions de Canadiens. On a fourni au greffier du comité la liste complète des groupes membres de la coalition. De la même façon, nous avons soumis une liste des modifications du projet de loi C-15 que nous recommandons.



Bill C-15 does propose to close some loopholes in the lobbyist regulatory system. Specifically, first, lobbyists who are invited to lobby government will now be required to register. In the amendments made in 1995, that loophole was created.

Second, the registration requirements for in-house corporate lobbyists will require a more detailed listing of employees who are lobbying. Essentially, they will be combined with the requirements for in-house organizational lobbyists, which levels the playing field between those two types of lobbyists.

Third, as Mr. Chenier mentioned, because of an amendment made by the House of Commons, lobbyists for a corporation and, I believe I am correct in saying, organizational lobbyists who have been public servants, politicians or other public office-holders will have to disclose the past offices they have held.

The overall changes are not enough to end secret lobbying or unethical ties between lobbyists and politicians. Key loopholes still remain that will allow many lobbyists to escape legislation and to hide key details about the nature and extent of lobbying activities, and that will allow lobbyists to have inside access and undue influence, and it will weaken the enforcement of the proposed legislation and the Lobbyists' Code of Conduct.

Picking up on two of the main points made by Mr. Chenier, the coalition is in complete agreement that this exemption that will allow lobbyists who are only requesting information to avoid registration will open the door to abuses, and it should simply be eliminated, that is, clause 3(2) of Bill C-15 that amends section 4(2)(c) of the act. That should be removed from the bill. Lobbyists who are only requesting information should also be required to register. Creating such a loophole will only create an incentive to rearrange activities to escape registration.

On another of the main points made by Mr. Chenier, to require organizational and corporate lobbyists to disclose public offices they have held in the past, as a public servant, a politician or another form of public office-holder, but not to require the consultant lobbyist to do so is simply unfair. I imagine this is an unintentional gap in the amendment that was passed by the House, but that is the effect of it. Consultant lobbyists will be let off the hook in a way similar to how corporate lobbyists were let off the hook when the last round of changes were made.

Level the playing field so that all lobbyists are required to disclose past offices they held as public servants, politicians or otherwise.

Le projet de loi C-15 a pour but de colmater certaines brèches dans le régime d'enregistrement des lobbyistes. De façon plus précise, les lobbyistes invités à faire pression sur le gouvernement seront, dans un premier temps, tenus de s'enregistrer. Cette échappatoire est née des amendements apportés en 1995.

Dans un deuxième temps, les lobbyistes pour le compte d'une organisation devront, au moment de leur inscription, fournir une liste plus détaillée des employés qui mènent des activités de lobbyisme. Essentiellement, on conjuguera ces exigences à celles qui s'appliquent aux lobbyistes salariés, ce qui aura pour effet d'établir des règles du jeu égales dans l'une et l'autre catégories.

Troisièmement, comme M. Chenier l'a mentionné, par suite d'une modification apportée par la Chambre des communes, les lobbyistes salariés et, si je ne m'abuse, les lobbyistes pour le compte d'une organisation qui ont été fonctionnaires, politiciens ou ont occupé une autre charge publique, seront tenus de divulguer les postes qu'ils ont occupés.

Les modifications générales ne sont pas suffisantes pour mettre un terme au lobbyisme secret ni aux liens non conformes à l'éthique entre lobbyistes et politiciens. On note toujours des échappatoires majeures grâce auxquelles de nombreux lobbyistes pourront se soustraire à l'application de la loi et cacher les principaux détails de la nature et de la portée des activités de lobbyisme auxquelles ils s'adonnent: ainsi, des lobbyistes bénéficieront d'un accès privilégié et exerceront une influence induue, ce qui aura pour effet d'affaiblir l'application de la loi proposée et du Code de déontologie des lobbyistes.

Pour en revenir à deux des principaux points soulevés par M. Chenier, je précise que la coalition est tout à fait d'accord pour dire que l'exemption, qui a pour but de permettre aux lobbyistes qui ne font que demander des renseignements d'éviter l'enregistrement, ouvrira la porte à des abus et qu'elle devrait être tout simplement supprimée, c'est-à-dire le paragraphe 3(2) du projet de loi C-15 qui modifie l'alinéa 4(2)c) de la loi. On devrait supprimer cette disposition du projet de loi. Les lobbyistes qui ne font que présenter des demandes de renseignements devraient eux aussi être tenus de s'enregistrer. Créer une telle échappatoire ne fera qu'inciter les intéressés à remanier leurs activités pour pouvoir se soustraire à l'enregistrement.

Je reviens sur l'un des principaux points soulevés par M. Chenier: obliger les lobbyistes salariés et les lobbyistes pour le compte d'une organisation à divulguer les charges publiques dont ils ont été titulaires à titre de fonctionnaires, politiciens ou d'autres titulaires d'une charge publique, sans imposer la même exigence à un lobbyiste-conseil, est tout simplement injuste. J'imagine qu'il s'agit d'une omission involontaire dans l'amendement adopté par la Chambre, mais l'effet est le même. Les lobbyistes-conseils seront exemptés de la même façon que les lobbyistes salariés l'avaient été à la suite de la dernière ronde de modifications.

Il faut établir des règles du jeu égales, de façon que tous les lobbyistes soient tenus de divulguer les charges publiques dont ils ont été titulaires à titre de fonctionnaires, de politiciens ou à un autre titre.



Overall, we believe the system should be changed, which would mean revamping the entire act. You may not be open to doing that, but essentially ministers and other senior public officials should be required to disclose who is lobbying them. Such a system would be more effective and would capture all lobbying. If that is not done, there should at least be a threshold set for unpaid lobbying in order to close another loophole.

We also believe, as said by Mr. Chenier, that lobbyists should be required by law to disclose how much they spend on a lobbying campaign. This is the law in 33 U.S. states and there is no reason it should not be put in place here. There is no jurisdictional issue. Some have stated that we cannot do this because contracts between lobbyists and their clients are under provincial jurisdiction and therefore the federal government cannot require disclosure of them. We are not interested in the fees paid to the lobbyist or in the contracts. We are interested in seeing how much the lobbyists are spending on their campaigns, so the corporations would register how much they spent on their campaigns.

Without this information, Canadians cannot judge whether the decision was made on the merits or because of the force of one side based on the amount of money they had. It remains speculation as to whether the four banks that wanted to merge in 1998 spent \$30 million on their campaign pushing the mergers, as one media outlet reported, or \$100 million, as another media outlet reported. Canadians have a right to know how much is being spent by all lobbyist stakeholders trying to influence the government.

We also believe, as the current ethics rules say in terms of lobbyists working for ministers in their personal political activities, that lobbyists should be prohibited by law from working in senior campaign positions for any politician or candidate. We believe that the ethics rule that the Prime Minister's put in place last June should be extended to prohibit lobbyists from working in campaign positions for any politician, not only ministers. This is the law in Maryland and New Mexico, so there is precedent for it.

We also believe that lobbyists should be prohibited by law from working for the government or having business ties to anyone who works for the government. The Earnscliffe organization supposedly maintains a separation between their communications division and their lobbying division, with the communications division working for the government while the lobbying division lobbies the government, often the same departments. This is simply an unethical situation. We believe it violates rule 8 of the Lobbyists' Code of Conduct.

Dans l'ensemble, nous sommes d'avis que le système devrait être modifié, ce qui suppose le remaniement de la loi tout entière. Vous n'êtes peut-être pas disposé à aller jusque-là, mais, essentiellement, les ministres et d'autres hauts fonctionnaires devraient être obligés d'identifier les personnes qui font pression auprès d'eux. On devrait rendre le système plus efficace et faire en sorte qu'il s'applique à toutes les formes de lobbying. Sinon, on devrait à tout le moins fixer un seuil pour les activités de lobbying non rémunérées, afin de colmater une autre brèche.

Nous pensons également, comme l'a dit M. Chenier, que la loi devrait obliger les lobbyistes à divulguer combien ils consacrent à une campagne de lobbying. C'est la loi qui s'applique dans 33 États des États-Unis, et rien n'empêche de faire la même chose ici. Aucun problème de compétence ne se pose. Certains ont affirmé qu'on ne peut le faire parce que les contrats entre les lobbyistes et leurs clients relèvent de la compétence des provinces et que, par conséquent, le gouvernement fédéral ne peut en divulguer le contenu. Ce qui nous intéresse, ce ne sont pas les honoraires versés aux lobbyistes ni ceux que prévoient les contrats. Ce que nous voulons savoir, c'est combien les lobbyistes affectent à leurs campagnes, de façon que les sociétés divulguent les sommes qu'elles ont consacrées à leurs campagnes.

Sans une telle information, les Canadiens ne sont pas en mesure de juger si la décision a été prise au mérite ou en raison de la force d'une des parties, compte tenu de la somme qu'elle avait à sa disposition. La question de savoir si les quatre banques qui souhaitaient fusionner en 1998 ont dépensé 30 millions de dollars dans la campagne qu'elles ont menée en faveur des fusions, comme l'a indiqué une source dans les médias, ou 100 millions de dollars, comme l'a indiqué une autre source, demeure ouverte à des spéculations. Les Canadiens ont le droit de savoir combien dépensent tous les lobbyistes pour tenter d'influencer le gouvernement.

Nous croyons également, comme les règles actuelles sur l'éthique le précisent relativement aux lobbyistes qui travaillent pour le compte des ministres dans le cadre d'activités politiques personnelles, que les lobbyistes ne devraient pas être autorisés par la loi à occuper un poste supérieur dans le cadre de la campagne d'un politicien ou d'un candidat. Nous pensons que les règles éthiques que le premier ministre a établies en juin dernier devraient s'appliquer et empêcher des lobbyistes de travailler à la campagne de tout politicien, et non seulement à celle de ministres. C'est la loi au Maryland et au Nouveau-Mexique. Il y a donc des précédents.

Nous sommes également d'avis que la loi devrait interdire aux lobbyistes de travailler pour le gouvernement ou d'entretenir des liens avec une entreprise qui travaille pour le gouvernement. L'organisation Earnscliffe est censée maintenir une séparation entre sa division des communications et sa division du lobbying, la division des communications travaillant pour le gouvernement, tandis que la division du lobbying fait pression sur lui, souvent dans les mêmes ministères. Il s'agit tout simplement d'une contravention aux règles de l'éthique. Nous pensons que cela va à l'encontre de l'article 8 du Code de déontologie des lobbyistes.

Another problem area is the enforcement of the Lobbyists' Code of Conduct. We currently have an Ethics Counsellor who is in a constant conflict of interest because he is controlled by the Prime Minister and therefore, we believe, is incapable of fairly and partially upholding the Lobbyists' Code of Conduct. He believes that a lobbyist must enslave a politician in order to put a politician in a conflict of interest, according to his interpretation bulletin issued in January of 2003.

We are challenging that in court, and I can provide more details about those challenges. However, as Mr. Chenier also mentioned, the coalition is in complete agreement that the registrar of lobbyists is not the appropriate person to enforce the Lobbyists' Code of Conduct. We believe that Bill C-34, which you will receive in the Senate, should be amended so that the ethics commissioner will also watch over the Lobbyists' Code of Conduct.

With regard to Bill C-34, the public should have the right to file complaints with the ethics commissioner; the commissioner should have the power to protect whistle-blowers who report on violations of the law or any of the codes; all commissioner's rulings should be made public; and there should be an appeal to the courts of all the commissioner's rulings.

In conclusion, the proposed half measures in Bill C-15 send a signal that the government sees nothing wrong with government being driven behind closed doors by wealthy corporations and their high-powered lobbyists. Democracy Watch will not be registering as a lobbyist in the future because, given the gaps in Bill C-15 and the Lobbyists' Registration Act, we have determined that we are not required, as we believe many others who are actually lobbying are not required, to register as a lobbyist. We will no longer be listed in the registry because we are not legally required to do so.

Finally, close the gaps and require all who are lobbying, based on a common sense definition, to register as lobbyists. However, as I said, we will be one of those leaving the registry because there is no legal requirement to register because of these gaps.

**Senator Stratton:** I know there have been investigations, but have there been any subsequent charges or findings with respect to the existing law and lobbyists?

**Mr. Conacher:** There has been only one investigation of a violation of the law. It was with regard to René Fugère, the Prime Minister's right-hand man in Shawinigan, who, according to all the evidence, was lobbying. However, the Department of Justice and the prosecutor made up a sham excuse for not charging him, saying that the provision in the law that says that you are lobbying and have to register only if you are paid to communicate

L'application du Code de déontologie des lobbyistes est un autre aspect qui pose des problèmes. À l'heure actuelle, nous avons un conseiller en éthique qui est en constant conflit d'intérêts parce qu'il est soumis à l'autorité du premier ministre et donc, pensons-nous, incapable de faire appliquer le Code de déontologie des lobbyistes de façon équitable et impartiale. Selon lui, il faudrait qu'un lobbyiste réduise un politicien à l'esclavage pour être considéré comme en situation de conflit d'intérêts, du moins à en croire le bulletin d'interprétation qu'il a fait paraître en janvier 2003.

Nous contestons ces faits devant les tribunaux, et je pourrai vous fournir plus de détails à ce sujet. Cependant, comme M. Chenier l'a également mentionné, la coalition est tout à fait d'accord pour dire que le greffier à l'enregistrement des lobbyistes n'est pas la personne indiquée pour faire appliquer le Code de déontologie des lobbyistes. Nous pensons que le projet de loi C-34, que vous recevrez au Sénat, devrait être modifié pour faire en sorte que la responsabilité du Code de conduite des lobbyistes échoie également au commissaire à l'éthique.

En ce qui concerne le projet de loi C-34, le public devrait avoir le droit de porter plainte auprès des commissaires à l'éthique; ce dernier devrait avoir le pouvoir de protéger les dénonciateurs qui font état de contraventions à la loi ou à l'un ou l'autre des codes; les décisions du commissaire devraient toutes être rendues publiques; et on devrait pouvoir interjeter appel pour toutes les décisions du commissaire devant les tribunaux.

En conclusion, les demi-mesures proposées dans le projet de loi C-15 laissent entendre que le gouvernement ne voit aucune objection à ce que des organisations bien nanties et leurs lobbyistes tout-puissants tirent les rênes du pouvoir derrière des portes closes. Démocratie en surveillance ne s'enregistrera pas à titre de lobbyiste puisque, étant donné les échappatoires qui minent le projet de loi C-15 et la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, nous en sommes venus à la conclusion que nous ne sommes pas tenus de nous enregistrer à titre de lobbyistes, au même titre que d'autres parties qui, selon nous, font effectivement du lobbying ne sont pas tenues de le faire. Nous n'allons plus figurer dans le registre parce que la loi ne nous oblige pas à le faire.

Enfin, vous devez colmater les brèches et obliger toutes les personnes qui font du lobbying, selon une définition marquée au sceau du sens commun, à s'enregistrer à titre de lobbyistes. Comme je l'ai dit, nous allons être au nombre de ceux qui ne s'enregistreront pas parce qu'ils ne seront pas tenus de le faire en raison de ces échappatoires.

**Le sénateur Stratton:** Je sais qu'il y a eu des enquêtes, mais y a-t-il eu des accusations ou des décisions subséquentes relativement à la loi existante et aux lobbyistes?

**M. Conacher:** Il n'y a eu qu'une seule enquête pour contravention à la loi. Elle concernait René Fugère, le bras droit du premier ministre à Shawinigan, qui, selon la preuve, faisait du lobbying. Cependant, le ministère de la Justice et le procureur ont trouvé un prétexte fallacieux pour ne pas l'inculper: on a dit que la disposition de la loi selon laquelle on ne fait du lobbying et on n'est tenu de s'enregistrer que si on est payé pour



in an attempt to influence was too vague to charge him, even though he was paid and was communicating in an attempt to influence the government. That is why Bill C-15 continues the sham by changing it to "paid to communicate in respect of a bill."

**The Chairman:** Before we go any further on this, Mr. Conacher, I point out that witnesses are protected under the *Rules of the Senate*. Your testimony before us is privileged. However, you should guard yourself against making inflammatory statements for which you might be charged if you made them outside this room. When you have completed your answer to Senator Stratton, we may want to hear from the other two witnesses to see whether they agree with your assessment of that case.

**Mr. Conacher:** I do not consider my remarks inflammatory. I consider them factual.

Mr. Fugère was not charged. There have been several complaints, most filed by Democracy Watch under rule 8 of the Lobbyists' Code of Conduct, which prohibits lobbyists from putting politicians in a conflict of interest situation by doing anything or proposing to do anything.

In January of this year, the lapdog Ethics Counsellor ruled that rule 8 is only violated if a lobbyist overpowers the free will of the politician and forces them to do something they would not do if they had a free will. In other words, a lobbyist, in order to break rule 8 and put a politician in a conflict, according to the lapdog Ethics Counsellor, has to enslave a politician. A result of that interpretation bulletin is the rulings we are challenging in court. We will see whether the courts agree with the lapdog Ethics Counsellor.

**Mr. Chenier:** There have actually been three instances that have come to public light. I will mention names but, hopefully, not in an inflammatory but rather in an explicatory way.

The first involved I believe it was Charles MacMillan from Prince Edward Island. We wrote a story way back in the *Lobby Digest*, another one of our publications, about Mr. MacMillan lobbying on behalf of an aircraft company that was trying to get a contract out west. We only wrote that he had been attending meetings and was representing them but was not registered, which then spurred an RCMP investigation, with us in the middle. We did not want to be the police in terms of enforcing the act. We mentioned that we had information that Mr. MacMillan was there, and that is all we would say. The RCMP, after an investigation, got back to us saying that he was there but they could not confirm he was speaking, and that was the end of that matter.

The next came with a story from *The Globe and Mail* by Ross Howard, I believe, and it involved Jack Horner lobbying on behalf of Air Egypt, in this case. The RCMP again began an investigation but stopped the investigation on the basis that the statute of limitations, which used to apply in the act, had expired. In this case, the statute in the 1993 act, or 1989, whichever version

communiquer afin d'exercer une influence était trop vague pour que des accusations soient portées, même s'il était payé et communiquait afin d'influencer le gouvernement. Voilà pourquoi le projet de loi reconduit l'impotisme en changeant la formulation au profit de «payé pour communiquer au sujet d'un projet de loi».

**Le président:** Avant d'aller plus loin dans cette veine, monsieur Conacher, je souligne que les témoins sont protégés en vertu du *Règlement du Sénat*. Votre témoignage devant nous est confidentiel. Cependant, vous devriez éviter de faire des déclarations incendiaires qui, si vous les faisiez en dehors de cette pièce, pourraient vous exposer à des poursuites. Quand vous aurez terminé votre réponse à la question du sénateur Stratton, nous voudrions peut-être entendre les deux autres témoins nous dire s'ils partagent votre évaluation de cette affaire.

**M. Conacher:** Je ne considère pas avoir tenu des propos incendiaires. Je crois plutôt avoir tenu des propos factuels.

M. Fugère n'a pas été inculpé. Il y a eu quelques plaintes, pour la plupart déposées par Démocratie en surveillance, aux termes de la règle 8 du Code de déontologie des lobbyistes, lequel interdit aux lobbyistes de placer des politiciens en soutien de conflit d'intérêts, en proposant ou en prenant toute action.

En janvier de cette année, le conseiller en éthique, véritable chien de salon, a statué qu'il n'y a contravention à la règle 8 que si un lobbyiste subvertit le libre-arbitre du politicien et l'oblige à faire une chose qu'il n'aurait pas faite de sa propre volonté. En d'autres termes, un lobbyiste, pour contrevenir à la règle 8 et placer un politicien en conflit d'intérêts, selon le conseiller en éthique, véritable chien de salon, doit réduire un politicien à l'esclavage. Les décisions que nous contestons devant le tribunal résultent du bulletin d'interprétation. Nous allons voir si les tribunaux donnent raison au chien de salon qu'est le conseiller en éthique.

**M. Chenier:** En fait, trois occurrences ont été portées à l'attention du public. Je vais mentionner des noms, pas sur un ton incendiaire, je l'espère, mais bien plutôt à titre d'explication.

Le premier cas concernait, je crois, Charles MacMillan de l'Île-du-Prince-Édouard. Dans le *Lobby Digest*, une autre de nos publications, nous avons publié un article sur M. MacMillan, qui effectuait du lobbying au nom d'une société aérienne qui tentait d'obtenir un contrat dans l'Ouest. Nous nous sommes contentés d'écrire qu'il avait assisté à des réunions et qu'il représentait la société, sans être enregistré, ce qui a déclenché une enquête de la GRC, au centre de laquelle nous nous sommes retrouvés. Nous ne voulions pas nous substituer à la police, qui a pour rôle de faire appliquer la loi. Nous avons dit avoir en main des renseignements selon lesquels M. MacMillan était là, et que nous n'irions pas plus loin. Après avoir fait enquête, la GRC nous a dit qu'il était bel et bien là, mais qu'on ne pouvait établir avec certitude s'il avait pris la parole, et on en est resté là.

Le deuxième cas avait trait à un article du *Globe and Mail*, signé par Ross Howard, je crois, qui concernait les activités de lobbying menées par Jack Horner au nom d'Air Egypt. Une fois de plus, la GRC a entrepris une enquête, mais y a mis un terme, le délai de prescription, qui s'appliquait autrefois à la loi, ayant expiré. Dans ce cas, le délai prévu dans la loi de 1993 ou de



we are talking about, was six months. This activity had taken place a year and a half earlier, so the investigation was dropped. When the act was revised last time, the statute of limitations was changed from six months to, I believe, two years, and that was the reason why it was changed to two years.

The next item that came up was the one that Mr. Conacher mentioned, that of Mr. Fugère. There was a question of whether he was being paid by the groups he was reported to be representing, and also whether he had indeed spoken in certain fora. There was also the case, which resulted in another amendment, this time in this bill, to do with the notion of "communicate in an attempt to influence." Again, the Ethics Counsellor was provided with information from the Department of Justice indicating that it would be very difficult to gain a prosecution under the act with that wording, and, hence, you now have a change in the wording so that it simply states, "communicate," leaving out "attempt to influence."

Those are the three instances. In my view, all three have led to certain modifications, but there has never been a prosecution under the act.

**Senator Stratton:** Mr. Conacher has said that this bill does not satisfy his group in terms of closing the loopholes that he believes are required to be closed with respect to the issue he mentioned. In your opinion, does this bill fully address those issues with respect to those three cases that you brought to the table? In other words, you want to avoid loopholes where people do not get charged.

**Mr. Chenier:** I am concerned that this process of seeking information will indeed provide a similar loophole. For example, as a lobbyist I may call a government official, merely seeking information. In the course of the discussion, the official may ask who I am representing; my company's position on a certain topic; and then question me as to why my company takes a particular position. Are we seeking information here, or are we now beginning to move across the line into lobbying? Suppose you are the prosecutor in this case, and you ask, "Were you lobbying?" My answer, of course, would be, "I called him merely to seek information."

I understand that it is very difficult to bring prosecutions under the act in any event. I understand that the purpose of the act is not a tool to prosecute lobbyists, but rather to have, it seems to me, as much sunshine on the act of advocacy as is reasonably possible.

**Mr. Grainger:** I should quickly mention, as my colleague, Mr. Conacher, has already, my status. I am not a lobbyist and never have been. I am an educator. I am an educator in this field. If you think you will get integrity by creating a criminal code for lobbyists, you had better think again. There can no more be a criminal code for lobbyists than there can be one for kids. As far as I can tell, most Canadians are comfortable with this kind of an

1989, selon la version dont on parle, était de six mois. L'activité en question avait eu lieu un an et demi plus tôt, et on a donc laissé tomber l'enquête. Au moment de la dernière révision de la loi, on a fait porter le délai de prescription de six mois à deux ans, si je ne m'abuse, précisément en raison de cette affaire.

L'affaire suivante était celle à laquelle M. Conacher a fait référence, c'est-à-dire le cas de M. Fugère. On a soulevé la question de savoir s'il était payé par les groupes qu'il était réputé représenter et s'il avait effectivement pris la parole dans certaines tribunes. On a également soulevé la question, qui a débouché sur un autre amendement, cette fois dans le présent projet de loi, de la notion de «communiquer afin de tenter d'influencer». Une fois de plus, le ministère de la Justice a fourni au conseiller en éthique de l'information selon laquelle il serait très difficile d'obtenir gain de cause devant le tribunal aux termes d'une disposition ainsi libellée, et c'est ce qui explique le changement de formulation: on n'a retenu que le mot «communiquer» et laissé tomber la notion «afin de tenter d'influencer».

Ce sont les trois cas. À mon avis, ils ont tous les trois débouché sur certaines modifications, mais il n'y a jamais eu de poursuite aux termes de la loi.

**Le sénateur Stratton:** M. Conacher a indiqué que le projet de loi ne donnait pas satisfaction à son groupe dans la mesure où il ne colmate pas les brèches que, selon lui, il aurait dû colmater relativement à l'enjeu qu'il a évoqué. À votre avis, le projet de loi à l'étude répond-il pleinement au problème soulevé par les trois cas que vous nous avez présentés? En d'autres termes, il faut éviter les échappatoires grâce auxquelles certaines personnes évitent une inculpation.

**M. Chenier:** Je crains que la procédure de collecte de renseignements ne fournisse une échappatoire analogue. À titre de lobbyiste, par exemple, je peux communiquer avec un représentant du gouvernement à seule fin d'obtenir des renseignements. Au fil de la conversation, il est possible que le fonctionnaire me demande qui je représente, quelle est la position de la société que je représente sur tel ou tel sujet et qu'il m'interroge sur les motifs qui font que la société en question est de tel ou tel avis. A-t-on ici affaire à une pure recherche de renseignements ou n'a-t-on pas entrepris de franchir la ligne de démarcation qui conduit au lobbying? Imaginez que, à titre de procureur, vous me posiez la question: «Faisiez-vous du lobbying?» Naturellement, je répondrais: «J'ai téléphoné à cette personne uniquement pour obtenir des renseignements.»

Je conçois qu'il est de toute façon très difficile d'intenter des poursuites en vertu de la loi. Je conçois que cette dernière n'a pas pour but de servir d'outil à d'éventuelles poursuites contre des lobbyistes. À mes yeux, elle devrait assurer le plus grand éclairage qu'il est raisonnable de chercher sur les activités des lobbyistes.

**M. Grainger:** Je m'empresse de mentionner mon statut, comme mon collègue, M. Conacher, a déjà fait. Je ne suis pas un lobbyiste, et je ne l'ai jamais été. Je suis un éducateur. Je suis un éducateur dans ce domaine. Si vous croyez assurer l'intégrité en mettant au point un code pénal pour les lobbyistes, vous feriez mieux d'y réfléchir à deux fois. On ne peut créer un code pénal pour les lobbyistes, pas plus qu'on ne peut en créer un pour les

approach, as they are comfortable with all fair-minded legislation. Cases have tended towards criminal offences under the Criminal Code. Those instances have been subject to the judgment of political masters, the Department of Justice, and an Ethics Counsellor, if you will.

There is also an informal situation where many people seek the Ethics Counsellor's advice and the advice of his office. Those people have been assisted and, may I suggest, prevented from getting into a situation that would cause them grief. We do not hear enough of those situations.

We must educate ourselves so that we do not stumble, willy-nilly, into situations where we have problems with definitions. From a worldwide perspective of legislation such as this, that is extremely important. To heck with the definitions here. When our behaviour falls outside of the general intent of this law, we should instinctively be aware of it. In this day and age, Bart Simpson rules the world — that is, "I didn't do it," and "You can't prove it anyway." As a result of that, we have to educate in this area. Forget about creating a criminal code for lobbyists. That will get us nowhere.

I apologize for raising my voice, but after many sessions alongside Mr. Conacher, I have decided that maybe it is time to speak up.

**Senator Stratton:** Would you not agree that part of the problem that the public has is the perception of loopholes in the act, whereby someone is not charged because of grandfathering, or some other loophole? We must address that issue. We cannot, willy-nilly, ignore those loopholes. We must address them. Then the public perception will be that this is a good act.

**Mr. Grainger:** Not to disagree with you at all, but public perception comes from the "verb," the doing, the action, and not from just telling people that we have a good piece of legislation. In other words, it is when the senator, if I may, or the MP, or even Brian Grainger, actually does what he or she is supposed to do that proves the point.

We could spend a lot more time on prevention and education and get a lot more bang for our buck rather than trying to create criminal codes for lobbyists. That would be a futile endeavour. The Americans have been doing it for years. Tell me how that has helped their legalistic and legislative process? When Mr. Grainger approaches Senator Stratton, Senator Murray or Senator Andreychuk, we must think about what relationship or influence is being sought. It takes two to tango. Both of us should be thinking, "What is this particular relationship all about?"

**Senator Stratton:** I get the feeling from you that you do not believe that we need the act. I think we do.

enfants. D'après ce que je vois, la plupart des Canadiens sont d'accord avec une telle approche, de la même façon qu'ils sont d'accord avec toutes les lois équitables. Les affaires ont eu tendance à devenir des infractions criminelles au sens du Code criminel. Ces affaires ont été sujettes au jugement des maîtres politiques, le ministère de la Justice et le conseiller en éthique, si vous voulez.

On se retrouve devant une situation informelle en vertu de laquelle de nombreuses personnes sollicitent l'opinion du conseiller en éthique et de son bureau. On a aidé ces personnes et, si je puis me permettre, on leur a évité de se placer dans une situation délicate pour elles. On n'entend pas suffisamment parler de ces cas.

Nous devons nous éduquer de façon à ne pas nous trouver, bon gré mal gré, dans des situations où se posent des problèmes de définition. D'un point de vue mondial, en rapport avec un texte de loi comme celui-ci, cela revêt une extrême importance. Au diable les définitions! Quand notre comportement s'écarte de l'intention générale de la loi, nous devrions instinctivement nous en rendre compte. À notre époque, ce sont les règles de Bart Simpson qui gouvernent le monde — c'est-à-dire «Je ne suis pas coupable» et «De toute façon, vous ne pouvez pas le prouver.» Ainsi, nous devons miser sur l'éducation dans ce domaine. Oubliez la création d'un code pénal pour les lobbyists. Cela ne nous conduira nulle part.

Pardonnez-moi d'avoir élevé la voix, mais, après de nombreuses sessions passées aux côtés de M. Conacher, j'ai décidé que le moment était venu de hausser le ton.

**Le sénateur Stratton:** Ne seriez-vous pas d'accord pour dire qu'une partie du problème vient du fait que le public a le sentiment que la loi est grevée d'échappatoires, grâce auxquelles certaines personnes ne sont pas mises en accusation à cause de droits acquis ou d'autres échappatoires? Nous devons nous attaquer à ce problème. Nous ne pouvons faire fi de ces échappatoires, bon gré mal gré. Nous devons nous y attaquer. Ensuite, le public aura la perception qu'il s'agit d'une bonne loi.

**M. Grainger:** Loin de moi l'idée de vous contredire, mais le public fonde ses perceptions sur le «verbe», l'action, et non de simples assurances selon lesquelles le texte de loi est valable. Autrement dit, c'est quand le sénateur, si je puis me permettre, le député ou même Brian Grainger fait ce qu'il doit faire qu'on établit la preuve par neuf.

Nous pourrions consacrer beaucoup plus de temps à la prévention et à l'éducation et en obtenir bien plus pour notre argent qu'en créant des codes pénaux à l'intention des lobbyists. Il s'agit là d'une entreprise futile. Les Américains l'ont fait pendant des années. En quoi cela a-t-il amélioré leurs procédures judiciaires et législatives, je vous le demande? Lorsque M. Grainger s'adresse au sénateur Stratton, au sénateur Murray ou au sénateur Andreychuk, nous devons songer à l'influence ou à la relation recherchée. Le tango se danse à deux. Nous devrions tous deux nous poser la question: «À quoi rime cette relation particulière?»

**Le sénateur Stratton:** À vous entendre, j'ai l'impression que vous ne jugez pas la loi nécessaire. Je pense le contraire.



**Mr. Grainger:** No, I did not say that. I am saying: Do not criminalize the act. There is a big difference, senator.

**Senator Stratton:** I understand.

**Senator Fraser:** I have two questions. You can cut me off if you want, because they are two separate and distinct matters.

First, Mr. Conacher, on what precise grounds would you argue that the law of the land should not apply to you?

**Mr. Conacher:** The threshold is that I have to spend 20 per cent of my time lobbying, which I do not.

**Senator Murray:** How do you define what you are doing today?

**Mr. Conacher:** What I am doing today is specifically exempt under a section of the act, which is fine. A public registration happens through Hansard. It shows that I am here doing what I am doing. What we are worried about is what happens behind closed doors.

**Senator Fraser:** Are there other grounds?

**Mr. Conacher:** We have a board member who lobbies but who is not paid to lobby. If you are not paid, you do not have to register.

**Senator Fraser:** He is not a corporate person, just a board member?

**Mr. Conacher:** That is right.

That is why we would suggest that you reverse the onus. This is how it should have been done from the get-go. I know this is asking for a huge change to this bill. Reverse the onus and make it so that ministers and other senior public officials have to disclose on a searchable Internet site, as the lobbyists' registry is now. It will show who is lobbying now. In that way, you will capture it all. If you will not do that, then you have to do something to lower these thresholds.

**Senator Fraser:** Sooner or later, either way, you would run into the threshold problem. Is a minister being lobbied when a constituent speaks to him or her after church on Sunday?

**Mr. Conacher:** If a corporate board member is lobbying for the corporation, then he or she is not lobbying when he or she is not being paid to lobby. Corporations have large boards. Lots of people can do lots of lobbying for the corporation, and the corporation never registers that, even though it is lobbying.

All we are saying is do not pretend that this is a lobbyist registration act. It is a "some-of-the-lobbying-that-is-going-on registration act."

**M. Grainger:** Non, ce n'est pas ce que j'ai dit. Ce que je dis, c'est qu'il faut éviter de criminaliser la loi. Il y a une grande différence, sénateur.

**Le sénateur Stratton:** Je comprends.

**Le sénateur Fraser:** J'ai deux questions. N'hésitez pas à m'interrompre si vous voulez, parce qu'il s'agit de deux questions séparées et distinctes.

Premièrement, monsieur Conacher, pour quels motifs précis soutiendriez-vous que la loi du pays ne devrait pas s'appliquer à vous?

**M. Conacher:** Le seuil établi, c'est qu'il faut consacrer 20 p. 100 de son temps à des activités de lobbying, ce qui n'est pas mon cas.

**Le sénateur Murray:** Comment définiriez-vous ce que vous faites aujourd'hui?

**M. Conacher:** Ce que je fais aujourd'hui est expressément exclu aux termes d'une disposition de la loi, ce qui est bien. Le hansom constitue une forme d'enregistrement public. Ce que je fais aujourd'hui y est indiqué. Ce qui nous inquiète, c'est ce qui se passe derrière les portes closes.

**Le sénateur Fraser:** Y a-t-il d'autres motifs?

**M. Conacher:** Un des membres de notre conseil fait du lobbying, mais il n'est pas payé pour le faire. Si on n'est pas payé, on n'est pas tenu de s'enregistrer.

**Le sénateur Fraser:** Il ne fait pas partie de l'organisation et siège seulement au conseil d'administration?

**M. Conacher:** Exactement.

Voilà pourquoi nous suggérons le renversement du fardeau de la preuve. C'est ainsi qu'on aurait dû procéder dès le début. Je sais qu'il s'agirait d'un énorme changement apporté au projet de loi. Renversez le fardeau de la preuve et faites en sorte que les ministres et d'autres hauts fonctionnaires soient tenus de fournir les renseignements dans un site Internet consultable, comme l'est aujourd'hui la liste des lobbyistes. On verra qui fait aujourd'hui du lobbying. De cette façon, on saisira tout. Sinon, il faut faire quelque chose pour abaisser ces normes.

**Le sénateur Fraser:** Tôt ou tard, d'une façon ou d'une autre, on se butera au problème du seuil. Un ministre fait-il l'objet de lobbying lorsqu'un de ses commettants lui parle après la messe le dimanche?

**M. Conacher:** Si un membre du conseil d'administration d'une entreprise fait du lobbying pour le compte de cette dernière, il ne fait pas du lobbying lorsqu'il n'est pas payé pour en faire. Les sociétés ont un important conseil d'administration. De nombreuses personnes peuvent mener un grand nombre d'activités de lobbying pour le compte de la société, et cette dernière ne l'enregistre jamais, même s'il s'agit de lobbying.

Tout ce que nous disons, c'est qu'on ne devrait pas prétendre qu'il s'agit d'une loi sur l'enregistrement des lobbyistes. C'est une «loi sur l'enregistrement d'un certain nombre d'activités de lobbying».



**Senator Fraser:** Mr. Chenier, when you say we should disclose spending, what spending do you have in mind? What would be covered by such disclosure requirements?

**Mr. Chenier:** My concern goes back to a study that I have been looking for in my files ever since I lost it years ago. It concerned the Michael Dever affair in the United States. Some of you may recall that Michael Dever was counsel to President Reagan. He left office, became a lobbyist, and became very rich very quickly. As a matter of fact, he was a lobbyist of the Canadian government at the time.

In the course of the investigation of Mr. Dever, it came out that he was being paid phenomenal sums for very short meetings, using back channels in the Reagan White House. The report asked the question: What could Michael Dever have done in the space of 15 minutes in the White House to merit a fee of \$250,000? Mr. Dever was charged not with lobbying but, rather, with perjury before the committee when he said he was not doing some things and then they discovered he was. He was charged and went to jail for perjury.

In Canada, in the late 1980s and early 1990s, there was concern when the act first came out, and subsequently, that people close to government were being paid exorbitant fees, essentially for their ability to influence key actors. Nothing was proven but there was speculation everywhere. Sunshine legislation in a number of jurisdictions tries to get at that, whether it is in many U.S. states or Quebec, by requiring some sort of reporting of how much is being spent on lobby campaigns. In some cases it is fee disclosure, the amount that lobbyists collect. In other cases it is how much corporations spend. In some cases it is both.

It is an issue that comes up every time the act is reviewed, and sometimes in between times, but is quickly dismissed as an invasion of privacy.

To me, there is a vast difference between a lobby campaign that spends \$20,000 over the space of two years and someone who comes in and spends \$2 million over the space of six months. These things happen. The point is that we do not know where. The next question is: Should we know?

I am not taking a position on this, or suggesting that 90 per cent of Canadians feel this way or that way. All I am suggesting is that some sunshine legislation be involved. I think it is a healthy thing to have. Sooner or later I think we will get there.

**Senator Fraser:** I have a little difficulty. My bias is always in favour of sunshine legislation. However, I have some trouble with a system that is likely to end up equating amounts of money spent with influence exercised. You know as well as I do — indeed, the

**Le sénateur Fraser:** Monsieur Chenier, quand vous avez dit que les dépenses devraient être divulguées, quel type de dépenses aviez-vous en tête? Quelles sont les dépenses qui seraient visées par cette exigence?

**M. Chenier:** Ma préoccupation s'explique par une étude que je cherche dans mes dossiers depuis que je l'ai perdue il y a des années. Elle avait trait à l'affaire Michael Dever aux États-Unis. Certains d'entre vous se rappellent peut-être que Michael Dever était conseiller auprès du président Reagan. Il a quitté son poste, est devenu lobbyiste et devenu très riche très rapidement. En fait, il agissait à l'époque comme lobbyiste pour le compte du gouvernement du Canada.

Dans le cadre de l'enquête menée sur M. Dever, il est apparu qu'on lui avait versé des sommes phénoménales pour de très brèves rencontres, lesquelles avaient été organisées par des voies détournées à la Maison Blanche sous Reagan. Dans le rapport, on posait la question suivante: qu'avait bien pu faire Michael Dever en 15 minutes à la Maison Blanche pour mériter des honoraires de 250 000 \$? On a inculpé M. Dever non pas d'avoir fait du lobbying, mais bien plutôt de s'être parjuré devant le comité en déclarant ne pas faire certaines choses, alors qu'on s'était rendu compte qu'il les faisait bel et bien. Il a été mis en accusation et est allé en prison pour parjure.

Au Canada, à la fin des années 80 et au début des années 90, on craignait, à l'avènement de la loi et par la suite, que des personnes proches du gouvernement ne touchent des honoraires exorbitants en contrepartie, essentiellement, de leur capacité d'exercer une influence sur des intervenants clés. Rien n'a été prouvé, mais les spéculations étaient omniprésentes. Dans un certain nombre d'administrations, dans de nombreux États des États-Unis ou au Québec, on a adopté une loi d'ouverture pour tenter de s'attaquer au problème en obligeant les intéressés à rendre compte des sommes consacrées à des campagnes de lobbying. Dans certains cas, il s'agit de la divulgation des honoraires, des sommes que touchent les lobbyistes. Dans d'autres cas, il s'agit des sommes dépensées par les sociétés. Dans d'autres encore, on exige les deux.

La question se pose chaque fois que la loi fait l'objet d'un examen et, à l'occasion, entre-temps, mais on rejette rapidement les initiatives en ce sens, considérées comme des ingérences dans la vie privée.

À mes yeux, il y a une différence considérable entre une campagne de lobbying dans le cadre de laquelle on dépense 20 000 \$ en deux ans et une personne qui se présente et dépense 2 millions de dollars en six mois. Ce genre de choses se produisent. Le problème est le suivant: nous ne savons pas où. La question suivante est donc: devrions-nous être au courant?

Je ne prends pas position à ce sujet, et je ne laisse pas non plus entendre que 90 p. 100 des Canadiens pensent ceci ou cela. Tout ce que je dis, c'est qu'on devrait se doter d'une forme ou une autre de loi habilitante. Je pense qu'il s'agirait d'une solution saine. Tôt ou tard, je pense que nous en viendrons là.

**Le sénateur Fraser:** J'ai un peu de mal à vous suivre. J'ai un préjugé favorable envers les lois d'ouverture. Cependant, un régime en vertu duquel on établira une corrélation entre les sommes dépensées et l'influence exercée me pose des problèmes.

Dever case goes to this, absent the question of his fees in terms of what he did — a well-placed phone call that lasts, perhaps, two minutes but contains some really vital points uttered into the right ear can make a bigger difference than flooding every office on the Hill with lobbyists, glossy folders and everything you can think of. I am a little worried about a suggestion that money is a proxy for the truth that we are actually trying to get at.

**Mr. Chenier:** There are usually two elements to that, senator. As you say, one is how much is being spent. In the United States I can find out how much tobacco, liquor and telecom companies spent attempting to influence legislation in Washington. It may make me less happy about the way government operates. All sunshine legislation is not necessarily conducive to citizens feeling good about their country or their government.

However, the issue in the *Dever* case was this: Is the recompense in proportion to the work done; or is it in proportion to the connections that the person has?

Questions are being raised about this, as they have been in the past and as there may well be in the future. Indeed, it was raised in the Liberal Red Book of 1993. I wish I knew the answer to that, but I believe the current Ethics Counsellor now has the power to ask any lobbyist how much he or she is being paid and to make a report of this to the House if it is felt that the fees are not in proportion to the work being done.

This involves contingency fees in large procurement contracts. Essentially, it involves anything. All I am saying is that it is there, bubbling along. It seems that in more and more jurisdictions this becomes part of this sunshine legislation. It has barely been discussed this time. I always like to throw it out because I think it merits discussion.

**Mr. Grainger:** You will recall that Mr. Major and the British had a problem with MPs being paid to ask questions. When they did an examination of the public conduct, it was discovered that someone offered £50,000 — and that person is still around, he runs Harrods — and someone accepted. When they cleaned it up, it was on the basis of nothing so complicated, or perhaps too simple, as an integrity package around the two Houses, and then it was rolled out into the whole government in Great Britain.

If we want to get at the root of some of these things we have to ask ourselves, in places like this and other places, senators and others: Why would we; how could we; and what could make us take £50,000? We must ask: What would make us take a Dever call, et cetera? It takes two to tango. I am after the lobbyists, too, rest assured, but I want to know the person receiving that call has the gumption to say, "Not on my watch."

Vous savez aussi bien que moi — en fait, c'est l'objet de l'affaire Dever, nonobstant la question de ses honoraires par rapport à ce qu'il a fait — qu'un appel téléphonique bien choisi, qui dure peut-être deux minutes, mais qu'on met à profit pour susurrer quelques points vitaux à la bonne oreille peut produire un effet plus grand que le fait d'inonder tous les bureaux de la Colline de lobbyists, de dépliant sur papier glacé et de tout ce à quoi vous pouvez penser. Je m'inquiète un peu à l'idée qu'on fasse de l'argent une sorte d'approximation de la vérité qu'on s'efforce de mettre au jour.

**M. Chenier:** Habituellement, sénateur, il y a à cela deux éléments. Comme vous dites, l'un concerne l'importance des sommes dépensées. Aux États-Unis, je peux savoir combien les fabricants de tabac, de boissons alcoolisées et les entreprises de télécommunication dépensent pour influencer les législateurs de Washington. Je risque d'être moins heureux du mode de fonctionnement du gouvernement. Les lois d'ouverture n'incitent pas nécessairement les citoyens à se montrer satisfaits de leur pays ou de leur gouvernement.

Cependant, la question soulevée dans l'affaire *Dever* était la suivante: la récompense est-elle proportionnelle au travail effectué ou aux relations de l'intéressé?

On soulève des questions à ce sujet, comme on l'a fait par le passé et comme on le fera à l'avenir. En fait, elles sont soulevées dans le Livre rouge des libéraux de 1993. J'aimerais bien connaître la réponse, mais j'estime que le conseiller en éthique actuel a aujourd'hui le pouvoir de demander à tout lobbyist combien on le paie et d'en faire rapport à la Chambre s'il estime que les honoraires ne sont pas proportionnels au travail effectué.

Je songe notamment aux honoraires conditionnels rattachés à d'importants marchés d'approvisionnement. Essentiellement, tout y passe. Tout ce que je dis, c'est que cela existe, que tout se poursuit sur l'erre d'aller. Il semble bien que de plus en plus d'administrations adoptent de telles lois d'ouverture. Cette fois-ci, il en a à peine été question. J'en parle toujours au passage parce que, à mon avis, cela mérite d'être débattu.

**M. Grainger:** Vous vous rappellerez que M. Major et les Britanniques ont été confrontés au problème de députés payés pour poser des questions. Lorsqu'on a procédé à un examen de la conduite publique, on s'est rendu compte que quelqu'un avait proposé 50 000 livres sterling — et cette personne est toujours dans le décor, en fait, elle dirige Harrods — et quelqu'un a accepté. Au moment du nettoyage, on n'a eu recours à rien d'aussi compliqué ou peut-être d'aussi simple qu'un programme axé sur l'intégrité dans les deux Chambres, et on a appliqué la recette à l'ensemble du gouvernement de la Grande-Bretagne.

Pour aller au fond du problème, nous devons, les sénateurs et d'autres, nous poser les questions qui suivent, ici et ailleurs: pourquoi accepterions-nous une somme de 50 000 livres sterling, comment le ferions-nous et pour quel motif? Nous devons nous demander: pour quel motif accepterions-nous un appel à la Dever, et cetera? Le tango se danse à deux. J'ai les lobbyists à l'œil, moi aussi, je vous assure, mais je tiens à ce que la personne qui reçoit l'appel ait assez de jugeote pour dire: «Il faudra me passer sur le corps.»



**Senator Joyal:** Mr. Chenier, I would like to ask you about the fourth point you raised which deals with the issue of requests for information. Yesterday we had witnesses — you might know them — who gave us various suggestions about how to deal with the aspects of what we consider could be a loophole in the bill by someone who does not wish to abide by the spirit of the bill, and of the legislation.

What advice would you give us to address that issue? Would you prefer, as was suggested yesterday, that it be through instructions of the Ethics Counsellor that the definition of what we have to understand by “information” is brought to the attention of the public? Would you, rather, suggest that it be through regulations, since the Governor in Council under the main legislation, as you know, has the power to issue regulations? Alternatively, would you prefer that in the act the concept of the definition of “information” be handles as it is in the United States under a parent act? In your opinion, what would be the best approach to this?

**Mr. Chenier:** Senator, I believe as long as it is worded in the act as it is now that information seeking is excluded, then it would be very difficult, either by interpretive bulletin or by regulation to circumvent. My preference would be to see the current exemption removed totally, and then you might need an interpretive bulletin to flush out what would or would not be considered lobbying. That would be my preferred approach.

Again, as I described in the other place, it seems to me a typical lobby campaign in Ottawa involves probably 80 to 90 per cent of information seeking. Where do people stand on the issue? Who are the key players? What are the key issues being discussed? Who is the opposition? Much of the lobby core in Ottawa and much of the government relations' core spend most of their time simply finding out the answers to questions by using their contacts. Many of them come from government, as you know, either from ministerial offices or government departments, and they use their contacts to find out what is happening on an issue on behalf of their client. Then they go back and sit down with their client and strategize. What will we do? Who do we have to see? What are their weak points? What are their good points? Who should we send in?

Under the current act and under the proposed act that is not a registerable activity, yet that accounts for most of the work of the lobby community in Ottawa. If they wish to register they can, if they do not wish to register they do not have to, and by and large most of them choose not to register.

We then turn to who will do the lobbying. Most lobbyists will tell you that the best spokespeople on any issue are the people involved. It will be the company people: the president, the CEO, the technical adviser or whomever. The question then becomes: Do they have to register? As Mr. Conacher or anyone else will point out, the 20 per cent rule comes into effect here. Most of the people who come in do not have to register under the 20 per cent

**Le sénateur Joyal:** Monsieur Chenier, j'aimerais vous poser une question au sujet du quatrième point que vous avez soulevé, lequel a trait aux demandes de renseignements. Hier, nous avons entendu des témoins — vous les connaissez peut-être — qui nous ont fait diverses suggestions portant sur des aspects de ce que nous considérons comme une échappatoire dans le projet de loi, à supposer que quelqu'un ne souhaite pas se conformer à l'esprit du projet de loi et de la loi.

Que nous conseilleriez-vous pour remédier à ce problème? Préféreriez-vous, comme on l'a proposé hier, que la définition portée à l'attention du public de ce qu'il faut entendre par «renseignements» passe par des directives du conseiller en éthique? Préféreriez-vous qu'on ait recours à un règlement puisque, en vertu du texte de loi principal, comme vous le savez, le gouverneur en conseil a le pouvoir de prendre des règlements? Sinon, préféreriez-vous que, dans la loi, la notion de «renseignements» soit traitée comme elle l'est aux États-Unis, c'est-à-dire aux termes d'une loi cadre? À votre avis, quelle serait la meilleure approche?

**M. Chenier:** Sénateur, si l'exclusion relative aux demandes de renseignements que renferme le texte de loi était formulée comme elle l'est aujourd'hui, il serait très difficile de la contourner, que ce soit au moyen d'un bulletin d'interprétation ou d'un règlement. Pour ma part, je préférerais qu'on élimine l'exemption actuelle. Par la suite, on devrait peut-être publier un bulletin d'information pour préciser ce qui peut et ne peut être considéré comme du lobbying. C'est l'approche que je préconiserais.

Une fois de plus, comme on l'a dit à l'autre endroit, il est probable qu'une campagne de lobbying typique menée à Ottawa porte probablement sur des demandes de renseignements dans une proportion de 80 à 90 p. 100. À quelle adresse les intéressés se logent-ils à ce propos? Qui sont les intervenants principaux? Quels sont les principaux enjeux débattus? Qui est l'opposition? Une bonne part des lobbyistes d'Ottawa et des spécialistes des relations avec le gouvernement consacrent une bonne part de leur temps à mettre leurs relations à profit pour répondre à ces simples questions. Bon nombre d'entre eux viennent du gouvernement, comme vous le savez, des cabinets de ministre ou des ministères, et font jouer leurs relations pour établir où en est tel ou tel dossier, au nom de leur client. Puis ils s'assoient avec leurs clients pour mettre au point une stratégie. Qu'allons-nous faire? Qui devons-nous voir? Quels sont leurs points faibles? Quels sont leurs points forts? À qui devrions-nous faire appel?

En vertu de la loi actuelle et de la loi proposée, une telle activité n'est pas sujette à l'enregistrement, même si elle compte pour l'essentiel du travail effectué par les lobbyistes à Ottawa. S'ils souhaitent s'enregistrer, ils peuvent le faire, mais ils n'en ont pas l'obligation, et la plupart d'entre eux choisissent de s'abstenir.

Il s'agit maintenant de savoir qui s'occupera du lobbyisme. La plupart des lobbyistes vous diront que les personnes directement engagées dans un dossier sont les meilleurs porte-parole. Ce sont les gens de l'entreprise: le président, le chef de la direction, le conseiller technique et ainsi de suite. La question devient alors la suivante: doivent-ils s'enregistrer? Comme M. Conacher ou n'importe quelle autre personne le fera remarquer, c'est la règle



rule because lobbying is not an integral part of their work. They strategize. They know who they have to speak to; they know what they have to say, the points they must get across. They fly the people in and have a week of activities and then send them away. Does that activity appear on the registry? Not if they do not want it to appear. Is it required? Not by this law or by the subsequent law.

Again, the question we must answer is: What amount of disclosure do we want? How much leeway do we wish to provide in terms of reporting lobby campaigns? I am not saying it is right or wrong. I am just saying that is the way it is. That is the choice they have. If the bill is left as it is, it is a choice that they will still have subsequent to passage of Bill C-15.

How do you get around that? You just take away the information-seeking aspect because, believe me, they are not seeking information purely out of curiosity. They are seeking answers because it is part of a strategy, part of a campaign in which that they are engaged.

**Senator Joyal:** Yes, but it is a fine line to define the intent of the person. As you know, the proposed legislation removes the need to prove the intent, which is very difficult to do. We know about the standard of proof in the Criminal Code and the standard of proof required under civil law. In that respect, the bill will certainly improve the situation, because it removes the aspect of proof. However, it adds a qualification where it leaves open to interpretation, by the individual who is seeking the information, the responsibility to determine if information is objective, such as, the date of the next meeting of the committee or the date when a report will come forward. Of course there is always the opportunity to convey the views of that group, that company, or that organization to the officer to whom the person is addressing the questions.

Should we not, in all fairness, help to define that fine line? As you said some information is certainly objective, and part of the job of lobbyist is to get that information. They would want to know who is influential; who they should meet with first; and what strategy they might devise. At the point of inquiry, it could go beyond just objective information and cross the border of trying to lobby, that is, to influence directly.

If we would define "information" it would certainly help to circumscribe the risk that there will be more than just information, because the word "information" is such a generic term that, as you said, it could be applied to anything. Of course, your proposal is that we remove all of that, but then we will be left with the 20 per cent. If we are left with the 20 per cent, we still have a loophole, as you explained yourself, if we take your

des 20 p. 100 qui entre en vigueur ici. Or, la plupart des gens n'ont pas à s'enregistrer, conformément à la règle des 20 p. 100, du fait que le lobbyisme ne fait pas partie intégrante de leur travail. Ils conçoivent des stratégies. Ils savent à qui s'adresser; ils savent ce qu'il faut dire, les points qu'il faut faire valoir. Ils font venir les gens par avion et organisent une semaine d'activités, puis ils les renvoient chez eux. Est-ce que cela figure dans le registre? Pas s'ils ne le souhaitent pas. Est-ce requis? Pas selon cette loi ni la loi subséquente.

Encore une fois, il nous faut répondre à la question suivante: quel degré de transparence souhaitons-nous avoir? Quelle est la marge de manœuvre que nous souhaitons laisser aux gens, pour ce qui est de rendre compte des campagnes de lobbyisme? Je ne parle pas de savoir si c'est un mal ou un bien. Je dis simplement que c'est comme cela. Voilà le choix qu'ils ont à faire. Si le projet de loi demeure tel quel, c'est un choix qu'ils auront toujours une fois adopté le projet de loi C-15.

Comment régler la question? Il suffit de retirer l'élément demande de renseignements car, croyez-moi, ce n'est pas par simple curiosité qu'ils recherchent tel ou tel renseignement. Ils souhaitent obtenir des réponses parce que cela fait partie d'une stratégie, d'une campagne dans laquelle ils sont engagés.

**Le sénateur Joyal:** Oui, mais définir l'intention de la personne devient un travail subtil. Comme vous les savez, le projet de loi proposé élimine la nécessité de prouver l'intention, ce qui est très difficile à faire. Nous savons en quoi consiste la norme de preuve dans le Code criminel et nous connaissons la norme de preuve qu'il faut appliquer en droit civil. Dans le contexte, le projet de loi servira certes à améliorer la situation, parce qu'il élimine l'aspect preuve. Tout de même, il ajoute à cela une réserve qui se prête à plus d'une interprétation, de la part de la personne qui cherche à obtenir des renseignements, la responsabilité de déterminer si l'information est objective, par exemple la date de la prochaine réunion du comité ou la date à laquelle un rapport doit être publié. Bien entendu, il y a toujours là l'occasion de faire valoir les vues du groupe représenté, de l'entreprise, de l'organisation, au titulaire d'une charge publique dont il est question.

Par souci d'équité, ne faudrait-il pas essayer de tracer la ligne de démarcation? Comme vous le dites, certains renseignements sont certes objectifs, et le travail du lobbyiste consiste notamment à obtenir de tels renseignements. Le lobbyiste veut savoir qui a de l'influence; qui il doit rencontrer en premier; quelle stratégie il pourrait concevoir. Au moment de la demande de renseignements, la personne peut franchir le seuil que représente une simple demande de renseignements objectifs et faire du lobbyisme, c'est-à-dire essayer d'exercer une influence directement.

Si nous pouvions définir le terme «renseignements», cela permettrait certainement de mieux circonscrire le risque que cela aille au-delà du simple fait de renseigner, le terme «renseignements» étant à ce point général que, comme vous l'avez dit, il pourrait s'appliquer à n'importe quoi. Bien entendu, vous proposez que nous éliminions cela tout à fait, mais, à ce moment là, il nous restera la règle des 20 p. 100. S'il y a encore la

description as being the reality. I am trying to reconcile those two aspects to ensure that we construct a more effective bill, if we feel that should be done.

**Mr. Chenier:** If you remove information seeking then the 20 per cent becomes less of an issue because the campaign has to be identified. I am saying that the consultant lobbyists, who do the entire information gathering, do not have to register. The corporate people who will come in and do the lobbying may or may not have to register under the 20 per cent rule. What I am suggesting to you is that, if you take away the information seeking exclusion, then the consultant lobbyists, who are being paid for this will be excluded. Essentially the law specifies that, if you are being paid for these things, then you should register. It is just a question of what things are you being paid for that you have to register for?

I am suggesting that if you take away the exclusion for seeking information, which as I point out is the majority of the lobby campaign, the daily grind, then most lobbying would be visible. You might not see the 20 per cent of the corporate lobby come in and execute the plan, but at least you would see the people who are developing the plan.

Again, I am not saying that this is right or wrong, I am just trying to describe to you how it works now and how it is clearly an option when people sit down and ask: Do we want this client to be visible? Do we want to register? Does the client have any concerns or misgivings? If so, let us make sure that we structure this so that we will not arrange the meetings but we will tell them whom to see. They can arrange their own meetings, et cetera.

**Mr. Conacher:** With regard to the 20 per cent threshold, for large corporations now under this bill the time spent by anyone will be collectivized and they will be imaging that it is one person. Even if a person comes in for one meeting and spends 1 per cent of their year lobbying, then that would be added to the total and they would have to register.

We are not too concerned about the 20 per cent part of this but you have a direct conflict between this exemption, as long as the communication is restricted to a request for information, and the new requirement to register — you must “communicate with a public office-holder in respect of...”

If you are able to tie those two together, you could say, “if the communication is restricted to a request for information and the individual is not involved in any way with a subsequent activity or prior activity covered by the section that says ‘communicate with a public office-holder in respect of...’,” you would be defining information, as you suggested. You would also be eliminating the

règle des 20 p. 100, il y a encore une échappatoire, comme vous l’avez expliqué vous-même, dans la mesure où la description faite est considérée comme la vérité. J’essaye de concilier les deux aspects de la chose, pour m’assurer que nous échafaudons un projet de loi plus efficace, si jamais nous estimons qu’il faut le faire.

**M. Chenier:** Si vous éliminez l’aspect demande de renseignements, la règle des 20 p. 100 pose moins de difficultés parce qu’il faut signaler l’existence de la campagne. Je suis en train de dire que le lobbyiste-conseil, à qui revient dans son intégralité la tâche d’obtenir des renseignements, n’a pas à s’enregistrer. Le personnel qui se chargera du lobbyisme peut ne pas s’enregistrer en application de la règle des 20 p. 100. Ce que je veux souligner, c’est que si on élimine l’exclusion en ce qui concerne la demande de renseignements, le lobbyiste-conseil, qui est rémunéré pour cela, sera exclu. Essentiellement, la loi dit que si vous êtes rémunéré pour de telles tâches, vous devez vous enregistrer. Est-ce qu’il s’agit simplement d’établir quelles sont les tâches rémunérées, du point de vue de l’enregistrement?

Je dis que si on élimine l’exclusion concernant la demande de renseignements, ce qui constitue, je le ferai remarquer, la majeure partie d’une campagne de lobbyisme, le train-train quotidien, alors la majeure partie du lobbyisme devient une activité transparente. L’activité des 20 p. 100 qui sont dépêchés sur les lieux pour exécuter le plan échafaudé vous échappera peut-être, mais, tout au moins, vous verrez les gens qui conçoivent le plan.

Encore une fois, je ne m’attache pas à savoir si c’est bon ou mauvais, j’essaye simplement de vous décrire la façon dont les choses fonctionnent en ce moment et l’option qui se présente clairement aux gens quand ils s’installent. Ils se demandent: est-ce que nous souhaitons que ce client soit «visible»? est-ce que nous souhaitons nous enregistrer? le client a-t-il des préoccupations ou des hésitations? Le cas échéant, assurons-nous de structurer cette campagne de manière à ne pas organiser les réunions, mais plutôt à lui dire à qui il doit s’adresser. Il peut fixer lui-même ses réunions et tout le reste.

**M. Conacher:** À propos du seuil de 20 p. 100, dans le cas des grandes sociétés, le temps consacré à une campagne, selon le projet de loi, sera comptabilisé dans son ensemble comme si l’ensemble de la tâche était effectué par une seule et unique personne. Si quelqu’un arrive pour assister à une réunion et finit par consacrer 1 p. 100 de son année au lobbyisme, le temps que cela représente est ajouté au total, et il faut s’enregistrer.

La règle des 20 p. 100 ne nous cause pas trop de souci, mais il faut voir qu’il y a une incompatibilité directe entre cette exception, qui s’applique dans la mesure où il s’agit d’une simple demande de renseignements, et la nouvelle obligation de s’enregistrer — au cas où le lobbyiste «communique avec le titulaire d’une charge publique au sujet d’une des mesures visées.»

En fusionnant les deux, on pourrait dire: «dans la mesure où les communications se limitent à une demande de renseignements et que la personne n’a eu ni n’aura affaire à une activité visée par l’article obligeant à ‘communiquer avec le titulaire d’une charge publique au sujet’, des renseignements seraient définis, comme vous le proposez. De même, on éliminerait ainsi les deux cas



two that would conflict. If anyone were charged, they would say that they were "communicating with a public office-holder in respect of..." et cetera. The public office-holder may say that they talked about a bill, a grant or a regulation of a policy program. One side may say that it was for information only and the other side may say that they were lobbying. Perhaps one call was for information only but subsequent calls may have been for another purpose or made by somebody else. You would want to tie anyone in who is involved in any way with any follow up effort to that call for information that was actually about trying to influence something and communicating in respect of it. That would resolve the conflict that I am sure you will have. It will be a huge loophole.

**Senator Andreychuk:** I would like clarification. We have been talking about the activity that takes place. Mr. Chenier, would you not agree that, if the public has any concerns, it is because of undue influence and not because of the activity and the lobbying. The only way to deal with the points raised in the press would be to restrict the conduct of people who were previous office-holders, whether in a party, in the government or in Parliament. The sore point so often lies in the fact that a minister retires and the next time we hear about him, he is phoning and seeking information. Are we trying to put as much light on lobbying and registering as we possibly can?

**Mr. Chenier:** Do you truly want a short answer? When former President Clinton came to power, he was concerned about the revolving door. He decided that legislation could not be passed in sufficient time to be effective. He had all his senior people sign civil contracts that said that, depending on their rank, they could not lobby for two or five years after leaving office. In the case of a foreign company or government, they could not lobby for life after leaving office. That lasted until Vernon Jordan, Clinton's right-hand person, left office about six months into the regime and went to a lobbying firm. Then the whole empire collapsed.

Revolving door legislation is difficult in all jurisdictions. It becomes more difficult when it becomes a matter, as it has been here, of a person going to the Ethics Counsellor, who perhaps bends the rules or "re-makes" the rules to accommodate. It could easily be decided that a six-month, a nine-month, or a year cooling off period would be fine. That is to say that it is difficult to set standards and to maintain those standards.

I would argue that, in the face of those difficulties, the best we can do is ensure that people know and see that certain people are involved. You can have some effort to slow down the revolving door but, in the end, you must ensure that, if these people do wind up in the advocacy business, their role is clearly seen and cannot be disguised or hidden in any way.

incompatibles. Devant une accusation, n'importe qui affirmerait qu'il communiquait avec le titulaire d'une charge publique au sujet d'une des mesures visées et ainsi de suite. Le titulaire de la charge publique peut dire qu'on a discuté du projet de loi, d'une subvention ou de la réglementation d'un programme. D'un côté, on dira qu'il s'agissait d'une simple demande de renseignements de l'autre, on dira peut-être que c'était du lobbying. Peut-être que l'un des appels a consisté uniquement en une demande de renseignements, mais les appels subséquents ont eu d'autres fins, ou ont été faits par quelqu'un d'autre. Il faudrait lier quiconque participe à la campagne de quelque manière que ce soit, à titre de suivi de la demande de renseignements, quand il s'agit d'essayer d'exercer une influence et de communiquer à ce sujet. Cela réglerait le problème que, à mon avis, vous aurez sûrement. C'est énorme comme échappatoire.

**Le sénateur Andreychuk:** J'aimerais obtenir une précision. Nous parlons depuis un certain temps de l'activité qui a lieu. Monsieur Chenier, n'êtes-vous pas d'accord pour dire que, dans la mesure où le public a des inquiétudes, c'est en raison des cas d'abus d'influence et non pas de l'activité et du lobbying eux-mêmes. La seule façon de régler les questions soulevées dans la presse consisterait à restreindre les agissements des gens qui ont déjà occupé une charge publique, que ce soit comme membre d'un parti, au gouvernement ou au Parlement. Là où le bât blesse, souvent, c'est quand un ministre prend sa retraite et voilà qu'il réapparaît, il est au téléphone et il demande des renseignements. Essayons-nous de jeter tout l'éclairage possible sur le lobbying et l'enregistrement?

**M. Chenier:** Voulez-vous vraiment une réponse brève à cette question? Quand l'ancien président Clinton est arrivé au pouvoir, il se souciait des «portes tournantes» dont il a été question. Il a déterminé qu'il n'aurait pu adopter à temps une loi qui serait vraiment efficace. Il a donc demandé à tout son personnel de haut rang de signer des contrats civils disant que, suivant le rang qu'ils occupaient, ils ne pouvaient s'adonner à du lobbying pendant deux ou cinq ans une fois leur mandat achevé. Dans le cas d'une entreprise étrangère ou d'un gouvernement étranger, l'interdiction valait pour la vie. Ce régime a duré jusqu'à ce que Vernon Jordan, bras droit de Clinton, s'en aille au bout de six mois et se fasse engager dans une société de lobbyistes. À ce moment-là, tout l'empire s'est effondré.

Les lois sur l'après-mandat posent des difficultés partout. C'est d'autant plus difficile lorsque la personne, comme nous l'avons vu ici, s'adresse au conseiller à l'éthique, qui, peut-être, contourne les règles ou les trafique un peu pour l'aider. On pourrait facilement déterminer qu'une interdiction de six mois, de neuf mois, d'un an c'est tout à fait convenable. Autrement dit, il est difficile d'établir des normes durables.

Je dirais que, étant donné ces difficultés, la meilleure façon de procéder consisterait à bien noter de qui il s'agit. On peut bien s'appliquer à contrer le phénomène des portes tournantes, mais, en dernière analyse, il faut que, dans la mesure où les gens en question finissent par représenter les intérêts d'autrui, leur rôle est établi clairement; il n'est nullement maquillé ou occulté.



You also need — and this is where the Ethics Counsellor comes in on the revolving door — a process that is more transparent than is evident now for the rules covering post-employment when a person leaves office, if they go to an agency where there may be problems. The Ethics Counsellor makes a ruling and makes it clear what a certain person can or cannot do in the subsequent cooling-off period.

It is a difficult issue that will not be solved by making tougher or longer post-employment rules. In the end, those become unenforceable.

**Mr. Grainger:** Following up on Senator Andreychuk's question, I have had the opportunity to see many post-employment letters. Usually, the best ones have three features: how long this is for; the nature of the activity or the contacts; and the reporting back should something vary or should you need to seek advice on the situation.

This often falls down, unfortunately, not only here but elsewhere in the world, because we are not very good at guessing how long a contact list — the Rolodex — will last. When we suggest six months, we are not even in the game. Few people or organizations — the federal government or anyone of us who may be in that role of running these things — might even suggest three or four years. Sometimes that is not enough.

We get into the difficult game outlined by Senator Andreychuk and the definitions mentioned by Senator Joyal. What exactly are we trying to cover off here? We can tell somebody all we want, but what is "undue influence"? What does "information" mean? Revenue Canada, and the drafters of the Criminal Code and the Civil Code have had difficulty defining some things. We must improve our capacity to hand people these post-employment instructions and the reporting back instructions. If there is a problem, they have to know to call the registrar or the Ethics Counsellor and get information on what situation they may be going into. We do not do enough of that. Many people in the government, at every level, walk out with a piece of paper of some kind and nothing happens afterwards. There is no one to call or to look after them, unless that person happens to be a former minister, as some senators were. They may be called, but no one else is called. Deputy ministers are not called.

**Senator Murray:** Of the nine proposals made by the government ethics coalition, do you know how many are contained in the Quebec legislation to which reference has been made?

Il vous faut également — et c'est là qu'entre en scène le conseiller à l'éthique pour ce qui est du problème des portes tournantes — une démarche plus transparente qu'à l'heure actuelle, pour ce qui est des règles régissant l'après-mandat, une fois que la personne quitte la charge publique qu'elle occupait, si elle est engagée par une agence, d'où les difficultés possibles. Le conseiller à l'éthique prend une décision et établit clairement ce qu'une certaine personne peut faire ou non, durant la période d'interdiction.

C'est une question difficile qu'on ne parviendra pas à régler en adoptant des règles plus strictes ou plus longues sur l'après-mandat. En dernière analyse, de telles règles deviennent impossibles à faire respecter.

**M. Grainger:** Pour faire suite à la question du sénateur Andreychuk, j'ai eu l'occasion de lire un grand nombre de lettres post-mandat. Habituellement, les meilleures d'entre elles comportent trois caractéristiques: la période prévue; la nature de l'activité ou encore les contacts; et les comptes à rendre si jamais la situation change ou s'il faut obtenir des conseils sur la situation.

Cela s'effondre souvent, malheureusement, non seulement ici, mais ailleurs dans le monde, parce que nous ne sommes pas très habiles pour deviner la vie utile d'une liste de contacts — du Rolodex. Quand nous disons six mois, nous ne sommes même pas près du compte. Rares seraient les gens ou les organisations — le gouvernement fédéral ou n'importe lequel d'entre nous qui serait chargé de ces affaires — qui oseraient dire trois ou quatre ans. Parfois, cela n'est pas suffisant.

À ce moment-là, nous nous engageons dans le jeu difficile décrit par le sénateur Andreychuk et dans la question des définitions dont a parlé le sénateur Joyal. Quelle est au juste l'aire que nous essayons de délimiter? Nous pouvons dire à quelqu'un tout ce que nous voulons, mais que faut-il entendre par «influence excessive»? Que faut-il entendre par «renseignements»? Revenu Canada et les rédacteurs du Code criminel et du Code civil ont eu de la difficulté à définir certains termes. Nous devons être mieux en mesure de donner aux gens des instructions sur l'après-mandat ainsi que des instructions sur les comptes à rendre. En cas de difficulté, ils doivent savoir qu'il faut appeler le directeur ou encore le conseiller à l'éthique et se renseigner sur la situation qui se prépare peut-être. C'est une mesure que nous n'appliquons pas suffisamment. Dans de nombreux cas, les gens quittent la sphère gouvernementale, à tous les niveaux, munis d'un bout de papier sous une forme ou une autre, mais il ne se passe rien par la suite. Personne ne va les appeler ou veiller sur eux, à moins que la personne se trouve à être un ancien ministre, comme certains sénateurs. On peut les appeler, mais personne d'autre ne reçoit d'appel. Les sous-ministres ne reçoivent pas d'appel.

**Le sénateur Murray:** Parmi les neuf propositions de la coalition «Government Ethics» savez-vous combien se trouvent dans la loi québécoise à laquelle on fait allusion?

**Mr. Conacher:** There is an independent watchdog enforcing that. I have not been involved in the code and what has been placed there for the Quebec lobbyists.

**Senator Murray:** Who raised it? Do you happen to know? What are the features of the Quebec legislation that make it so much better than what is proposed here?

**Mr. Chenier:** There are specific post-employment guidelines in the Quebec legislation. There is a senior, independent Ethics Commissioner, or counsellor, appointed by the legislature and the only case for removal is by a vote of the legislature. The act states that you must disclose any previous government experience. The act covers both provincial and municipal governments, and prohibits municipal employees from lobbying their own municipality for two years.

**Senator Murray:** Does it prohibit lobbyists from working for the government or from having business ties with anyone who works for government?

**Mr. Chenier:** The whole impetus for the act was exactly that. There are very strong issues among party, government and the lobbyist community.

**Senator Murray:** Perhaps we should take a closer look at it.

Everyone at the table probably knows the answer to this question. You talk about previous office-holders, public servants and so on. I presume that that also applies to former officers of the armed service and the RCMP?

**The Chairman:** "Public office holder" means any officer or employee of Her Majesty in right of Canada and includes a member of the Canadian Armed Forces and a member of the RCMP.

**Senator Murray:** Mr. Conacher, of the list of member groups of the coalition, do you know how many of these organizations are registered?

**Mr. Conacher:** No, I do not.

**Senator Murray:** Some, many or most?

**Mr. Conacher:** Some are working at a provincial level principally. Therefore, they would not be involved very much with federal lobbying. When they are members of a coalition such as Democracy Watch as a facilitating organization that lists the members of the coalition, they are registered through a list of our coalition.

**Senator Murray:** I will make this comment, and we will then see where the conversation goes.

Mr. Chenier is bang on in his description of how the industry works in this town. Everyone who has been on the receiving end knows that that is the case.

**M. Conacher:** Il y a un organisme de surveillance indépendant qui applique cela. Je n'ai pas participé à l'établissement du code ni à l'inclusion de tel ou tel élément à l'intention des lobbyistes du Québec.

**Le sénateur Murray:** Qui a soulevé la question? Le savez-vous? Quels sont les éléments qui font que la loi québécoise est tellement supérieure à celle qui est proposée ici?

**M. Chenier:** La loi québécoise prévoit des lignes directrices précises sur l'après-mandat. Il y a un commissaire à l'éthique, ou conseiller, indépendant, de haut rang, nommé par l'assemblée législative. Seul un vote de l'assemblée législative peut déterminer qu'il sera révoqué. La loi précise que le titulaire du poste doit révéler toute expérience antérieure avec les pouvoirs publics. La loi s'applique aux instances provinciales et municipales, et elle interdit aux ex-employés municipaux de faire du lobbyisme au nom de leur propre municipalité pendant deux ans.

**Le sénateur Murray:** Est-il interdit pour les lobbyistes de travailler pour le gouvernement ou d'avoir des liens d'affaires quelconques avec le titulaire d'une charge publique?

**M. Chenier:** Toute la loi s'articulait justement autour de cela. Les partis politiques, le parti au pouvoir et le monde des lobbyistes nourrissent des idées très fortes là-dessus.

**Le sénateur Murray:** Nous pourrions examiner cette loi de plus près.

Toutes les personnes ici présentes connaissent probablement la réponse à cette question. On parle des ex-titulaires d'une charge publique, des ex-fonctionnaires, et ainsi de suite. Je présume que cela s'applique aussi aux anciens officiers des services armés et de la GRC; n'est-ce pas?

**Le président:** Par «titulaire d'une charge publique» il faut entendre l'agent ou employé de Sa Majesté du Chef du Canada, ce qui s'applique notamment aux membres des Forces armées canadiennes et aux membres de la GRC.

**Le sénateur Murray:** Monsieur Conacher, de la liste des groupes membres de la coalition, savez-vous combien sont des organisations enregistrées?

**M. Conacher:** Non, je ne le sais pas.

**Le sénateur Murray:** Certaines d'entre elles, nombre d'entre elles, ou la plupart?

**M. Conacher:** Certaines d'entre elles travaillent surtout à l'échelle provinciale. Par conséquent, elles n'ont pas beaucoup affaire avec le lobbyisme au fédéral. Si elles font partie d'une coalition, comme Démocratie en surveillance, à titre d'organisation facilitatrice qui énumère les membres de la coalition, elles sont inscrites sur une liste des membres de notre coalition.

**Le sénateur Murray:** Je vais formuler une observation, puis nous verrons quelle tournure la conversation va prendre.

M. Chenier décrit parfaitement bien comment l'industrie fonctionne à Ottawa. Quiconque a eu affaire à cela le sait.



I want to mention another phenomenon. Many groups such as these listed here, including environmental groups and social action groups, have a very close relationship with various government programs and with entire divisions, if not departments, of the government. It is a symbiotic relationship. There is a relationship of mutual need. Those running these programs need the continued support of their stakeholders. Many of these people are stakeholders in these various government agencies and programs. They have a relationship with the managers of these programs, perhaps not so much with ministers, although in some cases they do.

Mr. Manley recently made an announcement that he will call on his colleagues in a different department of government to find \$1 billion out of existing programs to finance new programs. We can be certain that, as we speak, a number of these organizations are swarming over the various divisions and units of the government with a view to ensuring that whatever is done, does not adversely affect the particular program, agency, division or unit with which they are involved.

I am not saying that any of this is sinister or wrong any more than I am saying that the phenomenon to which Mr. Chenier refers is wrong, but that is the way it works these days. Government, in that sense, has become much more open than it was. Perhaps if doctrines like cabinet solidarity and cabinet secrecy were enforced, as they should be, none of this would happen.

I could fairly easily support some of the proposals that are here. I would have some difficulties with others, including the first one. I do not know what end would be served by placing the burden upon ministers and their staffs.

I wonder about lobbyists being prohibited by law from working in any senior campaign positions for any politician or candidate. That would certainly turn this town upside down in a hurry. I do not know whether we would have fewer lobbyists, fewer campaigns and fewer politicians. It would be difficult to define a senior campaign position. If a person were one of a dozen fund raiders for a candidate, would that be a senior campaign position? Some of these are on the right track.

**Mr. Conacher:** The stakeholder situation happens as well very much on the corporate side.

**Senator Murray:** Everyone is a stakeholder. There is no common national interest. The national interest is seen to be the sum total of all the stakeholder interests.

**Mr. Conacher:** You are talking about partnerships and symbiotic relationships. Look at the Technology Partnerships Canada fund of Industry Canada. Industry Canada belongs to BIOTEC Canada, which is a lobbying association for the biotechnology sector.

Je veux parler d'un autre phénomène. Un grand nombre des groupes comme ceux qui sont énumérés ici, y compris des groupes écologistes et des groupes d'action sociale, cultivent des liens très étroits avec les responsables de divers programmes gouvernementaux et avec des divisions entières, sinon des ministères entiers. Les deux vivent en symbiose. Les uns ont besoin des autres. Les responsables des programmes ont besoin des appuis continuels des intéressés. Nombre de gens en question ont un intérêt dans les divers programmes et organismes gouvernementaux. Ils cultivent des liens avec les gestionnaires responsables de ces programmes, peut-être pas tant avec les ministres, bien que ce soit le cas parfois.

M. Manley a annoncé récemment qu'il demandera à ses collègues d'un autre ministère de trouver 1 milliard de dollars, dans les fonds prévus pour les programmes existants, afin de financer des programmes nouveaux. Or, nous pouvons être sûrs que, en ce moment même, plusieurs des organisations en question s'acharnent sur les diverses divisions et directions des ministères en vue de s'assurer que, quelles que soient les mesures adoptées, aucune n'ait un effet néfaste sur le programme, l'organisme, la division ou le service qui les intéresse.

Je ne dis pas qu'il y a là quelque chose de sinistre ou de répréhensible, pas plus que le phénomène dont parlait M. Chenier serait répréhensible, mais c'est comme cela que les choses fonctionnent de nos jours. Le gouvernement, en ce sens, est devenu beaucoup plus ouvert. Si on appliquait des doctrines comme la solidarité ministérielle et le secret ministériel, comme on devrait le faire, rien de tout cela n'arriverait.

Je pourrais appuyer assez facilement certaines des propositions qui sont formulées. D'autres encore me poseraient certaines difficultés, y compris la première. Je ne sais pas à quoi cela servirait d'imposer le fardeau aux ministres et à leur personnel.

Je me demande s'il faut interdire aux lobbyistes d'occuper quelque poste de haut rang que ce soit en rapport avec la campagne d'un politicien ou d'un candidat. Ce serait certainement la catastrophe dans la capitale. Je ne sais pas s'il y aurait moins de lobbyistes, moins de campagnes ou moins de politiciens. Il serait difficile de définir un poste de haut rang associé à une campagne. Si quelqu'un figure parmi la douzaine de collecteurs de fonds d'un candidat, est-ce qu'il occupe un poste de haut rang? Certaines propositions semblent se situer sur la bonne voie.

**M. Conacher:** La situation se produit aussi souvent du côté des sociétés.

**Le sénateur Murray:** Tout le monde est considéré comme un intéressé. Il n'y a pas d'intérêt national qui soit commun à tous. L'intérêt national est considéré comme la somme des intérêts de tous les intéressés.

**M. Conacher:** Vous parlez de partenariats et de symbiose. Regardez le fonds de Partenariat technologique Canada, d'Industrie Canada. Industrie Canada appartient à BIOTEC Canada, association de lobbyistes du secteur de la biotechnologie.



Some of the citizen groups in our coalition have a symbiotic relationship, but it is all over the place and more prevalent on the corporate side in terms of true partnerships than it is on the citizen groups side.

Eight of the groups in the nationals are registered in the lobbyist registry.

**Senator Murray:** Is *The Lobby Monitor* a periodical?

**Mr. Chenier:** It is published every two weeks.

**Senator Murray:** Do senators get a freebie, or must we subscribe? How much does it cost?

**Mr. Chenier:** The Library of Parliament subscribes. There is a special rate for senators and MPs, and it will be delivered by e-mail to their offices.

The relationship between lobbyists and political candidates has been an issue over this last two, three months or six months. I know that the Ethics Counsellor has been very busy advising lobbyists on whether they should or should not be involved in various leadership campaigns in both parties. It is a difficult issue.

However, the most important aspect is that the rulings be open and transparent. The public should be able to look at the rules and say, "We can live with these. We understand why the rules are this way." At the present time it is a bit fuzzy, and this leads to more concern.

**Senator Murray:** They swarm around each other and exchange confidences because they are comrades in arms. I do not know how you get it around it. There is no secrecy any more.

Some of these groups have much less critical press than some of the other lobbyists.

**Mr. Chenier:** It depends on which section of the paper you are reading.

**Senator Di Nino:** I would like to pick up on a couple of points. However, before I do that, I would like to tell Mr. Conacher that I think he gives us a lot to think about. Although we may not always agree with you, I welcome you here each time you come. You always present us with a new challenge.

Both Mr. Chenier and Mr. Conacher referred to the need for an independent overseer. If I read my notes correctly, Mr. Chenier suggested that there is a downgrading of overseer that is of concern. Could both of you would make a further comment so I could use it when I prepare my third reading speech?

**Senator Stratton:** Or amendment.

**Mr. Conacher:** You are in a bind because you are seeing Bill C-15 and then Bill C-34 later. Hopefully, we will have this resolved as Bill C-34 moves through the House, and ethics commissioner will replace the word "registrar" in Bill C-34. That is the best way to do it. We would then have a fully empowered person.

Certains des groupes de citoyens membres de notre coalition ont une relation de symbiose, mais c'est plus courant du côté des sociétés, pour ce qui est des véritables partenariats, par rapport aux groupes de citoyens.

Huit des groupes nationaux sont enregistrés dans le registre des lobbyists.

**Le sénateur Murray:** Le *Lobby Monitor* est-il un périodique?

**M. Chenier:** Il est publié toutes les deux semaines.

**Le sénateur Murray:** Est-ce que les sénateurs le reçoivent gratuitement, sinon faut-il s'abonner? Combien cela coûte-t-il?

**M. Chenier:** La Bibliothèque du Parlement y est abonnée. Il y a un tarif spécial pour les sénateurs et les députés, et les numéros sont transmis par courriel à leur bureau.

La relation entre les lobbyists et les candidats à des élections fait l'objet d'une discussion depuis deux, trois ou six mois. Je sais que le conseiller à l'éthique a été très occupé à signaler aux lobbyists s'ils devraient, oui ou non, participer aux campagnes à l'investiture des deux partis. Voilà une question difficile.

Tout de même, ce qui importe avant tout, c'est que les décisions soient accessibles et transparentes. Le grand public devrait pouvoir jeter un coup d'œil aux règles et dire: «nous pouvons composer avec cela. Nous comprenons la raison pour laquelle les règles sont ainsi faites.» En ce moment, c'est un peu confus, et cela suscite d'autres inquiétudes.

**Le sénateur Murray:** Ils se rassemblent en de véritables essaims et échangent des confidences: ce sont des compagnons d'armes. Je ne sais pas comment on pourrait éviter le problème. Il n'y a plus de secret.

Certains de ces groupes ont droit à un regard beaucoup moins critique de la part de la presse.

**M. Chenier:** Cela dépend du journal que vous lisez.

**Le sénateur Di Nino:** J'aimerais revenir sur quelques-uns des points qui ont été soulevés. Par contre, avant de le faire, j'aimerais dire à M. Conacher que, selon moi, il nous donne beaucoup de matière à réflexion. Nous ne sommes pas toujours d'accord avec vous, mais je suis heureux de vous voir chaque fois que vous êtes là. Vous nous présentez toujours un défi nouveau.

M. Chenier et M. Conacher à la fois ont parlé de la nécessité d'un organisme indépendant. Si j'ai bien lu mes notes, M. Chenier laisse entendre qu'il y a lieu de se soucier d'un certain déclin de la situation à cet égard. Pourriez-vous commenter la question, tous les deux, pour que je puisse employer vos propos en préparant mon discours en vue de la troisième lecture?

**Le sénateur Stratton:** Ou modification.

**M. Conacher:** Vous êtes pris au piège parce que vous devez étudier le projet de loi C-15 et, plus tard, le projet de loi C-34. Il est à espérer que nous aurons réglé cela au moment où le projet de loi C-34 arrivera à la Chambre, et que le terme commissaire à l'éthique viendra remplacer le «directeur» qui se trouve dans le projet de loi C-34. C'est la meilleure façon de procéder. À ce moment-là, la personne aurait les pleins pouvoirs pour agir.

There is another reason to do this. If you have the ethics commissioner enforce the MPs, the senators', ministers' and MPs code and the registrar enforce the lobbyist code, you will end up with conflicting rulings. Rule 8 of the lobbyist code states that a lobbyist cannot put a politician in a conflict of interest. The code for MPs and ministers that the ethics commissioner will be enforcing will state that a politician cannot be in a conflict of interest situation. Both will be investigating the same situation. What if the rulings conflict? I believe that may cause a real bind.

The registrar should continue doing the registration, but not do the enforcement at the same time. It is a recipe for disaster in terms of conflicting rulings. As well, as Mr. Chenier has highlighted, the registrar will lack independence and not hold a senior position such as that of Auditor General or Information Commissioner who may actually enforce something. That will cause other problems.

**Mr. Chenier:** The problem is not with Bill C-15 but with Bill C-34. The duties of the ethics counsellor are spelled out in Bill C-15, and I do not think we have raised any issues with the way they are spelled out. The issue that is not addressed in Bill C-15, but is supposedly addressed in Bill C-34, is the independence of the ethics commissioner.

When, initially, we saw there would be an independent ethics commissioner, the response was positive. Everyone thought we needed one. That is not because things are bad, but because it is better if these situations are handled by someone who is respected. When the ethics commissioner would make a ruling, there could be no aspersions cast about whether he would be under the thumb of someone or not.

I was surprised to see Bill C-34 in a sense removing this. While Bill C-15 includes it, Bill C-34 removes it. I was aghast. I thought that would have been amended in the other place when it came back from committee. It was not. It is still in the bill. I guess the place where it needs to be addressed is in Bill C-34 and not in Bill C-15.

**Mr. Grainger:** While the problem might be partly Bill C-34 and Bill C-15, the whole issue raises a larger question, one that this particular Parliament and the government and the public service need to struggle with, and that is that there is no real framework on ethical conduct. Therefore, there will be four or five commissioners, call them what you will. We heard about four of them; and I am sure you know there is another one, the integrity officer in the PCO to handle disclosure, advising all the deputy ministers on whistle-blowing already.

Il y a une autre raison qui milite en faveur d'une telle mesure. Si le commissaire à l'éthique s'occupe plus du code des députés, des sénateurs, des ministres et des députés, et que le directeur s'occupe du code des lobbyistes, les décisions vont parfois être incompatibles. La règle 8 du code des lobbyistes précise que le ministre ne saurait mettre un politicien en situation de conflit d'intérêts. Le code des députés et des ministres que va prendre en charge le commissaire à l'éthique dira qu'un politicien ne peut se retrouver dans une situation de conflit d'intérêts. Les deux vont faire enquête sur la même situation. Qu'arrive-t-il si les décisions sont incompatibles? Je crois que cela peut causer un véritable problème.

Le directeur devrait continuer de s'occuper du registre, mais non pas, en même temps, de l'exécution des règles. Il y aura des décisions contradictoires: c'est une invitation à la catastrophe. De même, comme M. Chenier l'a souligné, le directeur n'aura pas l'indépendance voulue et n'occupera pas un poste de haut rang, à la manière du Vérificateur général ou du commissaire à l'information, et qui peuvent vraiment agir pour faire respecter une règle. Cela sera à l'origine d'autres problèmes.

**M. Chenier:** Le problème réside non pas dans le projet de loi C-15, mais dans le projet de loi C-34. Les fonctions du conseil à l'éthique sont énoncées dans le projet de loi C-15, et je ne crois pas que nous ayons soulevé de questions à propos de la manière dont elles sont énoncées. La question qui n'est pas abordée dans le projet de loi C-15, mais qui est censée l'être dans le projet de loi C-34, c'est celle de l'indépendance du commissaire à l'éthique.

Lorsque, au départ, nous avons vu qu'il y aurait un commissaire à l'éthique indépendant, la réaction a été positive. Tout le monde croyait qu'il nous en fallait un. Ce n'est pas parce que les choses vont mal, mais plutôt parce qu'il vaudrait mieux qu'une personne respectée se charge de ces situations. Au moment où le commissaire à l'éthique rendrait une décision, on ne saurait susciter des doutes quant à savoir s'il subit, oui ou non, des pressions venant d'en haut.

J'ai été surpris de constater que le projet de loi C-34 éliminait cela en quelque sorte. Alors que le projet de loi C-15 l'inclut, le projet de loi C-34 l'élimine. J'étais atterré. J'ai cru qu'on modifierait cela à l'autre endroit, quand le projet de loi reviendrait du comité. Cela n'a pas été le cas. Cela se trouve toujours dans le projet de loi. J'imagine qu'il faut régler cela dans le projet de loi C-34 et non pas dans le projet de loi C-15.

**M. Grainger:** Le problème réside peut-être en partie dans le projet de loi C-34 et dans le projet de loi C-15, mais tout cela soulève une question plus vaste, avec laquelle le Parlement et le gouvernement ainsi que la fonction publique doivent se débattre: le fait qu'il n'y ait pas vraiment de cadre pour la déontologie. Par conséquent, il y aura quatre ou cinq commissaires, appelez-les comme vous voulez. Nous avons entendu parler de quatre d'entre eux. Et je suis sûr que vous savez qu'il y en a un autre: l'agent de l'intégrité qui, au BCP, s'occupe des cas de divulgation; c'est-à-dire qu'il conseille déjà tous les sous-ministres au sujet des cas de dénonciation.



On top of that, the Treasury Board has its Office of Values and Ethics issuing guidance constantly to the public service, who are some of the same people moving in and out of these offices, as was pointed out by Senator Murray. We now have a problem with the number of people and, to a degree — I agree with Mr. Conacher on this — we will have a problem with contradictory decisions. It is time to get our act together seriously.

Part of this question rolls over into an example. You all recall President Clinton's problems. There is a cabinet position in the U.S. Office of Government Ethics, the "czar of ethics" in Washington. A distinguished individual worked diligently throughout the mandate of the president and had access to everywhere but one building, the White House. We sometimes have a character problem, so that has to be a key consideration. Another key consideration is the access problem. You can give people all the power in the world in this town, and they will never be out of their box if somebody down the hall tells them not to go.

There is a bigger issue than trying to define information and other things. We have to deal with how we tackle the whole ethical public conduct issue. I recommend we take another look at the British experience over the last six years, and what they had to do to sort themselves out before they ran around creating ethics commissioners.

**Senator Di Nino:** The other issue I have deals with the lobbyists' need to disclose past offices and past associations. We heard a witness yesterday suggest that maybe that is an unnecessary provision and that this should be eliminated.

I reviewed John Bryden's commentary on this issue, dealing with his amendment, and it seems to me that the fact that it only covers in-house lobbyists as opposed to consultant lobbyists was an oversight on his part. I think the amendment was intended to cover both. For the purposes of our record, and for the purposes of guidance to us as we deal with this issue, would any one of our witnesses care to comment further on that? Do you think that it is important, in the spirit of transparency, to have all lobbyists disclose this information, or do you agree with the witness from yesterday that maybe this is cluttering up the files?

**Mr. Chenier:** That is part of the Quebec act. You must disclose any previous government offices you have held.

I think it should apply to all lobbyists; and I know, from speaking to Mr. Bryden, that he thought it applied to all and was surprised to find it did not. There is no reason for the exclusion.

Ajoutons à cela le fait que le Conseil du Trésor compte un Bureau des valeurs et de l'éthique, qui encadre constamment la fonction publique; ce sont parfois les mêmes personnes qui se trouvent dans un bureau ou dans l'autre, comme a pu le souligner le sénateur Murray. Nous avons maintenant un problème pour ce qui est du nombre de personnes qui interviennent et, jusqu'à un certain point — je suis d'accord avec M. Conacher là-dessus — nous allons avoir le problème de décisions contradictoires. Il est temps que nous fassions vraiment le ménage là-dedans.

Il y a une partie de cette question qu'évoque un exemple. Tout le monde se souvient des problèmes du président Clinton. Le Cabinet américain compte un bureau de l'éthique gouvernementale, la U.S. Office of Government Ethics; c'est le grand responsable de l'éthique à Washington. Une personne distinguée y a travaillé avec diligence pendant tout le mandat du président et a eu accès à tout, sauf à un endroit: la Maison Blanche. Nous avons parfois un problème de caractère; c'est que c'est là une considération importante. Le problème de l'accès est une autre considération importante. Vous pouvez donner tous les pouvoirs possibles à quelqu'un dans notre capitale, mais il ne sortira jamais de son bureau s'il y a quelqu'un au bout du couloir qui lui dit de rester là.

Il ne s'agit pas seulement d'essayer de définir les renseignements et d'autres choses. Nous devons trouver une façon de régler toute la question de la déontologie et des pouvoirs publics. Je recommande que nous jetions un autre coup d'œil à l'expérience vécue en Grande-Bretagne depuis six ans, à ce qu'on a dû y faire pour démêler le problème avant de commencer à créer des commissaires à l'éthique.

**Le sénateur Di Nino:** L'autre question que je souhaite soulever concerne la nécessité pour les lobbyistes de dévoiler les postes qu'ils ont occupés par le passé et les liens qu'ils ont cultivés par le passé. Nous avons entendu un témoin dire aujourd'hui que c'est peut-être là une disposition inutile, qu'il faudrait éliminer.

J'ai étudié le commentaire de John Bryden à propos de cette question, qui porte sur son amendement, et il me semble que le fait qu'il n'y soit question que des lobbyistes salariés, et non pas des lobbyistes-conseils, ne représente qu'un oubli de sa part. Je crois que l'amendement visait à englober les deux cas. Aux fins de notre compte rendu et pour mieux orienter notre étude de la question, est-ce que l'un quelconque des témoins voudrait commenter cette question? Croyez-vous qu'il importe, dans l'esprit de la transparence, de faire en sorte que tous les lobbyistes révèlent cette information, sinon êtes-vous d'accord avec le témoin d'hier pour dire que cela ne fait peut-être qu'encombrer les dossiers?

**M. Chenier:** Cela fait partie de la loi québécoise. Il faut divulguer toute charge publique que vous avez détenue par le passé.

Je crois que cela devrait s'appliquer à tous les lobbyistes; et je sais, pour en avoir parlé à M. Bryden, qu'il croyait que cela s'appliquait à tous et qu'il était surpris de constater que ce n'était pas le cas. Il n'y a pas de motif à cette exclusion.



**Mr. Grainger:** I believe it to be inadvertent. It should cover them all. I do not know anyone in this town who is not proud of his resumé and is not handing it out to impress people. I do not see why they should be excluded.

**Mr. Conacher:** It is the coalition's position as well that consultant lobbyists should be required to disclose this information. It is information that goes to the merits of how the decision was made, and who was involved in the decision-making and policy-making process.

I sympathize with the whole committee in that you are in this jam of having an oversight and dealing with it. However, it would also help us get out of this jam of the registrar enforcing the lobbyist code if you send the bill back to the House. Hopefully, it will come through after Bill C-34; and all of this will be resolved and there will be some coherence in what is happening between Bill C-15 and Bill C-34 — as well as closing this loophole and other loopholes in Bill C-15.

**The Chairman:** Thank you witnesses. We appreciate your coming before us today.

The committee adjourned.

**M. Grainger:** Je crois que c'est par inadvertance qu'il a fait cela. Cela devrait englober tous les cas. Je ne connais personne dans la capitale qui n'est pas fier de son curriculum vitæ, qui ne le distribue pas pour impressionner les gens. Je ne vois pas pourquoi ils devraient être exclus.

**M. Conacher:** La coalition a aussi pour position que le lobbyiste-conseil devrait être tenu lui aussi de révéler ce renseignement. C'est un renseignement qui donne une idée des mérites de la décision rendue et qui laisse voir qui a participé au processus de prise de décisions et d'élaboration des politiques.

Je sympathise avec tous les membres du comité: vous êtes pris avec cette tâche qui consiste à prévoir la surveillance voulue. Tout de même, vous pourriez nous aider à nous défaire d'une tâche encombrante — le directeur qui applique le code des lobbyistes — si vous renvoyez le projet de loi à la Chambre. Cela va passer, nous l'espérons, après le projet de loi C-34; et tout cela sera réglé et il y aura une certaine cohérence quant aux projets de loi C-15 et C-34 — et il n'y aura plus cette échappatoire et d'autres échappatoires encore dans le projet de loi C-15.

**Le président:** Merci aux témoins. Nous apprécions le fait que vous soyez venus comparaître aujourd'hui.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

#### WITNESSES

**Tuesday, May 6, 2003**

*From Grey, Clark, Shih and Associated Ltd.:*

Mr. Peter Clark, President.

*From Government Relations Institute of Canada:*

Ms. Carole Presseault, President;

Mr. John Scott, General Counsel.

**Wednesday, May 7, 2003**

*From Grainger and Associates:*

Mr. Brian Grainger.

*From ARC Publications:*

Mr. John Chenier, Editor.

*From Democracy Watch:*

Mr. Duff Conacher, Coordinator.

#### TÉMOINS

**Le mardi 6 mai 2003**

*De Grey, Clarke, Shih et Associés Limité:*

M. Peter Clark, président.

*De l'Institut de relations gouvernementales du Canada:*

Mme Carole Presseault, présidente;

M. John Scott, avocat général.

**Le mercredi 7 mai 2003**

*De Grainger et associés:*

M. Brian Grainger.

*De ARC Publications:*

M. John Chenier, rédacteur.

*De la Démocratie en surveillance:*

M. Duff Conacher, coordonnateur.



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing Committee on*

# Rules, Procedures and the Rights of Parliament

*Chair:*

The Honourable LORNA MILNE

Tuesday, May 13, 2003  
Wednesday, May 14, 2003

Issue No. 14

**Fourth and fifth meetings on:**  
Bill C-15, An Act to amend the  
Lobbyists Registration Act

INCLUDING:  
THE TENTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill C-15, An Act to amend the  
Lobbyists Registration Act)

APPEARING:  
The Honourable Allan Rock, P.C., M.P.,  
Minister of Industry Canada

WITNESSES  
(See back cover)

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
permanent du*

# Règlement, de la procédure et des droits du Parlement

*Présidente:*

L'honorable LORNA MILNE

Le mardi 13 mai 2003  
Le mercredi 14 mai 2003

Fascicule n° 14

**Quatrième et cinquième réunions concernant:**  
Le projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi sur  
l'enregistrement des lobbyistes

Y COMPRIS:  
LE DIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Le projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi sur  
l'enregistrement des lobbyistes)

COMPARAÎT  
L'honorable Allan Rock, c.p., député,  
Ministre d'Industrie Canada

TÉMOINS  
(Voir à l'endos)





THE STANDING COMMITTEE ON RULES,  
PROCEDURES AND THE RIGHTS OF PARLIAMENT

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

\* Carstairs, P.C.  
(or Robichaud, P.C.)  
Cordy  
Di Nino  
Fairbairn, P.C.  
Fraser  
Grafstein  
Hubley  
Joyal, P.C.

\* Lynch-Staunton  
(or Kinsella)  
Murray, P.C.  
Ringuette  
Robertson  
Rompkey, P.C.  
Stratton  
Wiebe

*\*Ex Officio Members*

*(Quorum 4)*

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cordy was added  
(May 13, 2003)

LE COMITÉ PERMANENT DU RÈGLEMENT,  
DE LA PROCÉDURE ET DES DROITS DU PARLEMENT

*Présidente:* L'honorable Lorna Milne

*Vice-présidente:* L'honorable Raynell Andreychuk  
et

Les honorables sénateurs:

\* Carstairs, c.p.  
(ou Robichaud, c.p.)  
Cordy  
Di Nino  
Fairbairn, c.p.  
Fraser  
Grafstein  
Hubley  
Joyal, c.p.

\* Lynch-Staunton  
(ou Kinsella)  
Murray, c.p.  
Ringuette  
Robertson  
Rompkey, c.p.  
Stratton  
Wiebe

*\* Membres d'office*

*(Quorum 4)*

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable Cordy est ajouté (le 13 mai 2003)

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, May 13, 2003  
(31)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 8:30 a.m. this day, in room 356-S Center Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Di Nino, Fairbairn, P.C., Fraser, Hubley, Joyal, P.C., Milne, Ringuette, Robertson, Rompkey, P.C., Stratton (10)

*Other senators present:* The Honourable Senators Gauthier and Oliver (2).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson and Geoffrey Kieley.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 3, 2003, the Committee resumed debate on the motion of the Honourable Senator Rompkey, P.C., seconded by the Honourable Senator Cook, for the second reading of Bill C-15, An Act to amend the Lobbyists Registration Act. (*For complete text of Order of Reference see Proceedings of the Committee.*)

**APPEARING:**

The Honourable Allan Rock, P.C., M.P. Minister of Industry Canada.

**WITNESSES:**

*From Industry Canada:*

Mr. Bruce Bergen, Senior Counsel, Industry Canada Legal Services;

Mr. Robert F. Benson, Deputy Ethics Counsellor, Office of the Ethics Commissioner.

The Honourable Allan Rock made a brief opening statement and, with Mr. Bergen and Mr. Benson, answered questions.

It was agreed, — That Wednesday, May 14, at noon, the committee proceed to hear from the Ethics Commissioner, followed by clause-by-clause consideration of the Bill.

At 9:28 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 13 mai 2003  
(31)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 8 h 30, dans la salle 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Di Nino, Fairbairn, c.p., Fraser, Hubley, Joyal, c.p., Milne, Ringuette, Robertson, Rompkey, c.p., et Stratton (10).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Gauthier et Oliver (2).

*Également présents:* De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement, Jamie Robertson et Geoffrey Kieley.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 3 avril 2003, le comité poursuit l'étude de la motion de l'honorable sénateur Rompkey, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Cook, portant sur la deuxième lecture du projet de loi C15, Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans les délibérations du comité.*)

**COMPARAÎT:**

L'honorable Allan Rock, c.p., député ministre d'Industrie Canada

**TÉMOINS:**

*D'Industrie Canada:*

M. Bruce Bergen, avocat-conseil, Services juridiques d'Industrie Canada;

M. Robert F. Benson, sous-conseiller en éthique, Bureau du conseiller en éthique.

L'honorable Allan Rock fait une brève déclaration et, avec l'aide de MM. Bergen et Benson, répond aux questions.

Il est convenu — Que, le mercredi 14 mai, à midi, le comité entende le commissaire à l'éthique, avant de passer à l'étude article par article du projet de loi.

À 9 h 28, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Wednesday, May 14, 2003

(32)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 12:11 p.m. this day, in room 356-S Center Block, the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Cordy, Di Nino, Fairbairn, P.C., Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, P.C., Milne, Murray, P.C., Ringuette, Robertson, Rompkey P.C., Stratton, Wiebe (15)

*Other senators present:* The Honourable Senators Corbin, Gauthier (2).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson and Geoffrey Kieley.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 3, 2003, the committee resumed debate on the motion of the Honourable Senator Rompkey, P.C., seconded by the Honourable Senator Cook, for the second reading of Bill C-15, An Act to amend the Lobbyists Registration Act. (*For complete text of Order of Reference see Proceedings of the Committee.*)

WITNESSES:

*From Industry Canada:*

Howard Wilson, Ethics Counsellor;

Bruce Bergen, Senior Counsel, Industry Canada Legal Services.

Mr. Wilson made a brief opening statement and, with Mr. Bergen, answered questions.

Senator Rompkey P.C., moved — That the committee proceed to clause-by-clause examination of Bill C-15.

The question being put on the motion, it was agreed.

It was agreed, — That the title stand postponed.

It was agreed, — That clause 1 carry.

It was agreed, — That clause 2 stand postponed.

It was agreed, — That clause 3 carry.

Senator Rompkey, P.C., moved, — That clause 4 be amended. It was agreed.

It was agreed, — That clause 4 as amended carry.

It was agreed, — That clauses 5-18 carry.

It was agreed, — That clause 2 carry.

It was agreed, — That the title carry.

OTTAWA, le mercredi 14 mai 2003

(32)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 12 h 11, dans la salle 356S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Cordy, DiNino, Fairbairn, p.c., Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, p.c., Milne, Murray, p.c., Ringuette, Robertson, Rompkey, p.c., Stratton et Wiebe (15)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Corbin et Gauthier (2).

*Également présents:* De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement, Jamie Robertson et Geoffrey Kieley.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 3 avril 2003, le comité reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Rompkey, p.c., appuyée par l'honorable sénateur Cook, dans le cadre de la deuxième lecture du projet de loi C15, Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi se trouve dans les délibérations du comité.*)

TÉMOINS:

*D'Industry Canada:*

Howard Wilson, conseiller en éthique;

Bruce Bergen, avocat-conseil, Services juridiques d'Industrie Canada.

M. Wilson fait une brève déclaration et, avec l'aide de M. Bergen, répond aux questions.

Le sénateur Rompkey, p.c., propose — Que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C15.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu d'adopter l'article 1.

Il est convenu de reporter l'étude de l'article 2.

Il est convenu d'adopter l'article 3.

Le sénateur Rompkey, p.c., propose — Que l'article 4 soit modifié. La motion est adoptée.

Il est convenu d'adopter l'article 4 tel que modifié.

Il est convenu d'adopter les articles 5 à 18.

Il est convenu d'adopter l'article 2.

Il est convenu d'adopter le titre.



It was agreed, — That the bill as amended carry.

Il est convenu d'adopter le projet de loi tel que modifié.

It was agreed, — That the Chair report the bill as amended.

Il est convenu — QUE la présidence fasse rapport du projet de loi tel que modifié.

At 1:24 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 13 h 24, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité,*

Blair Armitage

*Clerk of the Committee*

## REPORT OF COMMITTEE

Wednesday, May 14, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament has the honour to present its

## TENTH REPORT

Your committee, to which was referred Bill C-15, *An Act to amend the Lobbyists Registration Act*, has in obedience to the Order of Reference of April 2, 2003, examined the said Bill and now reports the same with the following amendment:

1. *Page 4, Clause 4:* Add immediately after line 15 the following:

“(h.1) if the individual is a former public officer holder, a description of the offices held;”

Respectfully submitted,

*La présidente,*

LORNA MILNE

*Chair*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 14 mai 2003

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement a l'honneur de présenter son

## DIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déferé le Projet de loi C-15, *Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, a conformément à l'ordre de renvoi du 2 avril 2003, étudié le dit projet de loi et en fait maintenant rapport avec la modification suivante:

1. *Pages 4, article 4:* Ajouter immédiatement après la ligne 10 ce qui suit:

«(h.1) s'il est un ancien titulaire d'une charge publique, la description des postes qu'il a occupés;»

Respectueusement soumis,

**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, May 13, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament, to which was referred Bill C-15, to amend the Lobbyists Registration Act, met this day at 8:30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lorna Milne** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, we have before us the Honourable Allan Rock, Minister of Industry, Mr. Bruce Bergen, from Industry Canada, and Mr. Robert Benson from the Office of the Ethics Counsellor.

**The Honourable Allan Rock, Minister of Industry:** Thank you for the opportunity to speak for a few minutes about Bill C-15, which is an effort to improve the functioning of a I believe has functioned very well these last seven or eight years. I want to thank Senator Rompkey for his kindness in sponsoring this bill in the Senate.

**Senator Rompkey:** I would not have done it for anybody else.

**Mr. Rock:** I want to thank all the members of the committee for their extraordinary attention to this bill, which I believe is an important improvement on an issue of crucial public policy.

Before turning to your questions, I should like to take a few moments to talk in general about the bill and some of the amendments that have been proposed.

[*Translation*]

I am pleased to see the general satisfaction on both sides of the House with this bill.

First, this satisfaction was evident during debate at second reading and during your committee's hearings. I realize that you wish to raise certain points, but they do not appear to be fundamental changes.

Second, I would like to point out that this bill was not prepared quickly, without consultation. Bill C-15 is the result of a series of studies undertaken by my colleagues in the other House.

[*English*]

Third, before I go into too many specifics, many of the concerns raised before your committee seem to be more of process than of substance. They relate to how specific words will be defined and how change is implemented at a very detailed and operational level.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 13 mai 2003

Le Comité permanent du règlement, de la procédure et des droits du Parlement, qui a été saisi du projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, se réunit aujourd'hui à 8 h 30 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Lorna Milne** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous accueillons l'honorable Allan Rock, ministre de l'Industrie, M. Bruce Bergen, d'Industrie Canada et M. Robert Benson du Bureau du conseiller à l'éthique.

**L'honorable Allan Rock, ministre de l'Industrie:** Merci de me donner l'occasion de vous parler quelques instants du projet de loi C-15, qui vise à améliorer le fonctionnement de ce qui fonctionnait déjà très bien depuis sept ou huit ans, à mon avis. Je souhaite remercier le sénateur Rompkey d'avoir gentiment accepté de parrainer ce projet de loi au Sénat.

**Le sénateur Rompkey:** Je ne l'aurais fait pour personne d'autre.

**M. Rock:** Je tiens à remercier tous les membres du comité pour l'attention extraordinaire qu'ils accordent à ce projet de loi, qui est à mon avis une amélioration importante au sujet d'une question d'affaires publiques cruciale.

Avant de répondre à vos questions, j'aimerais prendre quelques instants pour vous parler du projet de loi en général ainsi que de certains des amendements proposés.

[*Français*]

Je suis content de voir la satisfaction générale que suscite le projet de loi des deux côtés de la Chambre.

Premièrement, cette satisfaction s'est manifestée lors du débat de la deuxième lecture et pendant les audiences de votre comité. Je sais que vous souhaitez soulever certains points, mais il ne semble pas être question de changements fondamentaux.

Deuxièmement, je tiens à souligner que ce projet de loi n'a pas été préparé à la hâte, sans consultation. Le projet de loi C-15 est le fruit d'une série d'examen effectués en particulier par mes collègues de l'autre Chambre.

[*Traduction*]

Troisièmement, avant de m'attarder aux détails, je dois dire que certaines des préoccupations soulevées devant votre comité se rapportent davantage au processus qu'au fond du projet de loi. Elles se rapportent à la définition de certains mots et à la façon dont se fera la mise en oeuvre, dans les détails, au niveau opérationnel.



In my respectful view, the current success of the system should give us all confidence that these issues will be resolved as the bill is implemented in practice, largely through the guidance of the officials who know the system so well. If it appears that more is required, then more will be done.

Let me turn to the question of possible amendments. There is one point that has been raised where I am persuaded an amendment would be in order. This pertains to the amendment made in the House at third reading with respect to 7(3)(h.3). The amendment would require in-house lobbyists to report on previous employment in the Government of Canada. This was not a government amendment, Madam Chair. It was made at a very late stage of the process. I understand the member of Parliament who proposed the amendment agrees with the concern raised by some of your colleagues about a lack of consistency between the expectations placed on in-house lobbyists and consultant lobbyists.

The member has written to the chair to encourage your amendment to this provision and to bring consistency into place so that Bill C-15 applies equally to all lobbyists. You would thereby be correcting an anomaly, and I would support that amendment. At the same time, the government is eager, if we can, to get this bill in force by the summertime. If it is the will of the committee to recommend, and of the Senate to enact that amendment, we would be grateful if it could be returned to the House as soon as possible so that I can make arrangements with the House leader to get the bill through the House with that amendment, which I believe would be broadly welcomed by the members of the House of Commons as overcoming an anomaly.

Let me speak briefly to other substantive issues that have been raised.

*[Translation]*

One concerns the detailed definition of the word "communication" in the bill.

We have clearly stated that simple requests for information have been excluded, including information that an average citizen may reasonably request. Otherwise, this exception does not apply.

Experience leads us to believe that lobbyists will tend to be transparent in that respect and they will choose to register even if their request for information is only remotely linked to lobbying.

I am not convinced that a detailed definition would help us in achieving our goals and balancing the principles underlying this bill.

In fact, I would be more concerned about too detailed a definition that could potentially create more loopholes simply because of the way it is worded.

Sauf votre respect, je crois que le succès du régime actuel nous permet de croire que ces problèmes seront résolus pendant la mise en oeuvre du projet de loi, dans la pratique, en grande partie grâce aux orientations qui seront données par les fonctionnaires qui connaissent si bien le régime. S'il faut en faire davantage, on y veillera.

Passons maintenant aux amendements éventuels. Un problème a été soulevé pour lequel un amendement est à mon avis nécessaire. Il se rapporte à l'amendement apporté par la Chambre en troisième lecture, à l'alinéa 7(3)h.3). Cet amendement exigerait du lobbyiste salarié qu'il fournisse la description des postes qu'il a occupés précédemment au gouvernement du Canada. Cet amendement n'avait pas été proposé par le gouvernement, madame la présidente. Il a été présenté à la toute fin du processus. On m'a dit que le député qui a proposé cet amendement comprend l'inquiétude soulevée par certains de vos collègues au sujet d'un manque de cohérence entre les exigences imposées aux lobbyistes salariés et aux lobbyistes-conseils.

Ce député a écrit à la présidente pour vous encourager à modifier cette disposition et à rétablir la cohérence nécessaire pour que le projet de loi C-15 s'applique pareillement à tous les lobbyistes. Vous corrigeriez donc une anomalie et je suis en faveur de cette modification. Par ailleurs, le gouvernement souhaite ardemment, si possible, mettre en vigueur ce projet de loi dès cet été. Si votre comité veut bien le recommander, et si le Sénat veut bien édicter cet amendement, nous vous serions reconnaissants de renvoyer le projet de loi à la Chambre dès que possible, pour que je puisse faire le nécessaire avec le leader à la Chambre pour faire adopter ce projet de loi à la Chambre des communes, avec cet amendement, qui, je le crois, sera accueilli par la plupart des députés comme la rectification d'une erreur.

Permettez-moi maintenant de parler de questions de fond qui ont été soulevées.

*[Français]*

L'une concerne la définition détaillée du mot «communication» donnée dans le projet de loi.

Nous avons clairement dit que les simples demandes d'information en sont exclues, en particulier l'information qu'un citoyen moyen pourrait raisonnablement demander. Autrement, cette exception ne s'appliquerait pas.

L'expérience donne à penser que les lobbyistes auront tendance à être transparents à cet égard et qu'ils choisiront de s'enregistrer même si leur demande d'information n'est que légèrement liée au contexte de lobbying.

Je ne suis pas convaincu qu'une définition détaillée nous permettrait de mieux atteindre nos buts et d'équilibrer les principes sous-jacents du projet de loi.

En fait, je m'inquiéteraï plutôt d'une définition trop détaillée qui créerait des échappatoires potentielles plus nombreuses simplement pour des raisons de formulation.

There is also the issue of the legal status of the lobbyists' code of ethics. I believe that the concern is that the code is not a regulation and that therefore it cannot be enforced. In fact it can be enforced because section 10.3(1) of the current act states that lobbyists must comply with the code. This remains in Bill C-15.

The fact that specific provisions of the official regulations made under the Statutory Instruments Act do not apply to the code does not diminish in any way our ability to enforce this code.

[English]

For those reasons, Madam Chairman, I would respectfully suggest that the other discussions of amendments are not justified. However, I would be happy to support the correction of the anomaly from the amendment in the House.

I welcome any questions that honourable senators might have.

**Senator Joyal:** I am pleased to hear that you accept the amendment with respect to in-house lobbyists. I do not understand how this was overlooked in the first place in the House, when the intention was to ensure that the obligation was the same on the three categories of lobbyists. I am happy to hear that from you.

[Translation]

**Mr. Rock:** That is why we have the Senate.

[English]

**Senator Joyal:** We will carve those words in stone over the archway leading to this place.

I appreciate the comments that you made on two other issues, and I would like to bring to your attention some of the concerns that we have had around this table. I think they are important because, as I understand the government's intentions, this bill is part of a "package." There is a bill in the other place dealing with electoral financing, Bill C-24, which would limit substantially corporate financing to various parties and to various riding associations. In fact, as you know, if the bill stands as it is proposed, there will be a limit of \$1,000 per year, in total, which is very minimal.

My preoccupation is that the money that the private sector was spending quite rightfully to support various parties and political activities across the country will not disappear in the air overnight. That money will try to find a channel. If I were a lobbyist, I would see that as an opportunity to get more customers. If we were to total what all parties in Canada get on a yearly basis, it would be \$16 million or \$17 million.

Une autre question concerne le statut juridique du code de déontologie des lobbyistes. Je crois comprendre que l'on s'inquiète du fait que le code n'est pas un règlement et qu'il n'est donc pas possible de le faire respecter. Or, il est effectivement applicable parce que dans le paragraphe 10.3 (1) de la loi actuelle on spécifie que les lobbyistes doivent se conformer au code. La situation reste la même dans le projet de loi C-15.

Le fait que les dispositions spécifiques de la réglementation formelle établie d'après la Loi sur les textes réglementaires ne s'appliquent pas au code, ne diminue en rien notre capacité de faire respecter le code.

[Traduction]

Pour ces raisons, madame la présidente, je déclare respectueusement que le débat sur les autres amendements n'est pas justifié. Je donnerai toutefois volontiers mon appui à la rectification de l'erreur provenant de l'amendement apporté à la Chambre.

Je répondrai volontiers aux questions des honorables sénateurs.

**Le sénateur Joyal:** Je suis ravi d'entendre que vous acceptiez l'amendement relatif aux lobbyistes salariés. Je ne comprends pas cette omission de la part de la Chambre, alors que vous aviez l'intention d'uniformiser les obligations pour les trois catégories de lobbyistes. Je suis ravi de vous entendre, là-dessus.

[Français]

**M. Rock:** C'est pour cela que l'on a le Sénat.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal:** Il faudrait graver ces mots sur l'arcade qui mène ici.

Je vous remercie de vos commentaires sur deux autres questions et j'aimerais attirer votre attention sur les préoccupations que nous avons, ici. Je crois qu'elles sont importantes puisque, si j'ai bien compris l'intention du gouvernement, ce projet de loi fait partie d'un ensemble. Un projet de loi déposé à l'autre endroit porte sur le financement électoral. Il s'agit du projet de loi C-24, qui limiterait de beaucoup le financement accordé par des entreprises aux divers partis et associations de comté. D'ailleurs, comme vous le savez, si le projet de loi est adopté tel quel, la limite annuelle totale serait de 1 000 \$, ce qui est bien peu.

Ce qui me chiffonne, c'est que l'argent du secteur privé qui allait à bon droit aux divers partis et activités politiques du pays ne s'évaporerait pas du jour au lendemain. Cet argent essaiera de trouver une façon d'atteindre sa cible. Si j'étais lobbyiste, je trouverais là l'occasion d'augmenter le nombre de mes clients. Si on fait un total de ce qui était remis chaque année aux divers partis, on obtiendrait 16 ou 17 millions de dollars.



In our study of Bill C-15, which proposes to amend the Lobbyists Registration Act, make it more effective — and I think Bill C-15 achieves some of that — we have to ask ourselves if what we are doing on the one hand will have an impact on the other hand.

I am concerned that the five-year review might be changing the rules of the system and that the lobbyists' activities may be affected. It is only fair to express this concern to you because you have a long-standing experience raising money and I think that it is important.

**Mr. Rock:** You are referring of course to time and not amount.

**Senator Joyal:** Absolutely. However, I am certain that you understand the dynamics that we are changing in this amendment.

Would you be ready to ask your department to ensure that, if Bill C-24 passes as it stands and there is a significant reduction of the capacity of the private sector to support political activities, there would be due attention paid to the effect that would have on the lobbyists' activities in general? The bill would significantly affect the efficiency of the main proposed legislation with which we are dealing.

I am not sure that I have heard anybody speak to this issue. The minister has direct responsibility for the monitoring of Bill C-24 and the objective of the proposed legislation. I would like to draw your attention, and the attention of the government, to this fact because I have not yet heard any reaction to the result that would occur should Bill C-24 be adopted as it is currently written.

**Mr. Rock:** Senator Joyal, you make a fair point. I would be prepared to ask the department to monitor the functioning of this statute should Bill C-24 be passed and enacted. We would be happy to include tracking and monitoring of the changes in the nature of lobbying activity and report that at the time of the review.

**Senator Joyal:** My second question is in respect of the definition of "information" as it is currently written in the amendments of the bill.

The witnesses informed us, and our own review would suggest, that there are different ways to address the definition of "information." Witnesses have said that instructions given by the registrar could provide that definition. There is, of course, the possibility that the Governor in Council could adopt a regulation to define "information." There is also an amendment, which could include a definition.

I have told some witnesses that American legislation limits and circumscribes, in a more precise way, the meaning of "exception to the bill." I have examined recent Quebec legislation, which was adopted last year that defines the scope of the exception.

I would like to read from the Lobbying Transparency and Ethics Act so that it is on the record. I will quote section 6 of the act:

Le projet de loi C-15, modifie la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes afin de la rendre plus efficace, et il y arrivera en partie, je crois. Dans notre examen, nous devons nous demander si ce que nous faisons d'un côté, aura une incidence de l'autre.

Je crains que l'examen après cinq ans changera les règles du jeu et pourrait nuire aux activités des lobbyistes. Il convient tout à fait de vous faire part de cette préoccupation puisque vous avez une longue expérience des campagnes de financement, et c'est, à mon avis, important.

**M. Rock:** Vous parlez du temps que j'y ai consacré, et non des sommes recueillies.

**Le sénateur Joyal:** Absolument. Je crois toutefois que vous comprenez très bien la dynamique que modifie cet amendement.

Si le projet de loi C-24 est adopté tel quel et que la capacité du secteur privé de soutenir des activités politiques est substantiellement réduite, pourriez-vous demander à votre ministère d'accorder l'attention nécessaire à l'effet que cela aura sur les activités des lobbyistes? Le projet de loi aurait un effet majeur sur l'efficacité du principal projet de loi dont nous sommes saisis.

Je ne crois pas avoir entendu qui que ce soit en parler auparavant. Le ministre a la responsabilité du suivi du projet de loi C-24 et des objectifs visés par le projet de loi. J'attire votre attention et celle du gouvernement sur cette question, puisque je n'ai entendu personne jusqu'ici parler de l'effet de l'adoption du projet de loi C-24 dans sa forme actuelle.

**M. Rock:** Sénateur Joyal, vous avez un bon argument. Je suis prêt à demander au ministère de faire un suivi de cette loi, si le projet de loi C-24 est adopté et édicté. Nous serons ravis de faire le suivi et le contrôle des changements dans les activités de lobbying et d'en faire rapport, au moment de l'examen quinquennal.

**Le sénateur Joyal:** Ma deuxième question porte sur la définition de «renseignements» dans les amendements.

Les témoins nous ont affirmé, comme le confirme notre propre examen, qu'il y a diverses façons de définir le mot «renseignements». Des témoins nous ont dit que les instructions données par le directeur pourraient comprendre cette définition. Bien entendu, il est aussi possible que le gouverneur en conseil adopte un règlement définissant ce terme. On pourrait aussi apporter un amendement.

J'ai dit à certains témoins que la loi américaine limite et précise bien le sens de «exception to the bill». J'ai lu la récente loi québécoise, adoptée l'an dernier, qui définit la portée de l'exception.

J'aimerais vous lire un extrait de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, pour les fins du compte rendu. Je vais citer l'article 6 de la loi:



[Translation]

Any communication for the sole purpose of inquiring as to the nature or scope of the legal rights or obligation of the client and enterprise or a group does not constitute a lobbying activity and as such is excluded from the application of this Act.

[English]

I will read the quote in English as well to ensure that we have the correct legal translation. The exception is formulated as follows:

Any communication for the sole purpose of inquiring as to the nature or scope of the legal rights or obligation of the client and enterprise or a group does not constitute a lobbying activity and as such is excluded from the application of this Act.

If I may quote you, Minister Rock:

[Translation]

“Information that an average citizen may request.”

**Mr. Rock:** The average citizen.

[English]

**Senator Joyal:** In this way you are defining the “reasonable test” in legal terms. There are two ways to approach it: I was about to say, “to skin a cat” but we are dealing with the animal cruelty bill and that would not have been politically correct. There is either the reasonable test applied to the individual or the definition of the “nature of the information.” There are two criteria from which to choose.

My opinion is that it would be better define the “nature of the information” than to use the “reasonable test.” The reasonable test could change from one citizen to the other and from one period of time to another, whereas the definition of the nature of the information is more objective. I would like to know the approach that you propose to adopt, either through a Governor in Council regulation, as section 10 of the original act proposes, or through instructions by the registrar. Which one would you prefer in terms of streamlining the definition of “information,” which is still a loophole?

**Mr. Rock:** On the question of legislating, as opposed to taking some other step, consideration was given to a legislative definition. However, the concern was that if we were to codify a definition, it might well create more problems than it would be intended to solve by opening up the possibility of loopholes of looseness of definition and of differing interpretations.

We concluded that it would be better for the statute to create a framework of principle and leave the details either to interpretation bulletins or regulations.

[Français]

Ne constituent pas des activités de lobbyisme et comme telles sont exclues de l'application de la présente loi, les communications ayant pour seul objet de s'enquérir de la nature et de la portée des droits ou obligations d'un client, d'une entreprise ou d'un groupement en application de la loi.

[Traduction]

Je vais maintenant lire cette même citation en anglais, pour qu'on ait la traduction officielle. Voici comment le texte est formulé:

Ne constituent pas des activités de lobbyisme et, comme telles, sont exclues de l'application de la présente loi les communications ayant pour seul objet de s'enquérir de la nature ou de la portée des droits ou obligations d'un client, d'une entreprise ou d'un groupement en application de la loi.

Si vous permettez, monsieur Rock, je vais vous citer:

[Français]

«Les informations qu'un simple citoyen pouvait demander.»

**M. Rock:** Moyen citoyen.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal:** Cette définition correspond à ce qu'on appelle en droit le critère de la personne raisonnable. Dans le contexte du projet de loi sur la cruauté envers les animaux, je ne dirais pas qu'il n'y a pas là de quoi fouetter un chat, mais diverses solutions s'offrent à vous. Il y a le critère de la personne raisonnable, à appliquer à la personne, ou la définition de la nature de la communication. Vous pouvez choisir entre ces deux critères.

À mon avis, il serait préférable de définir la nature des renseignements ou de la communication, plutôt que de recourir au critère de la personne raisonnable. Ce critère peut en effet varier, d'un citoyen à l'autre, et dans le temps, alors que la définition serait plus objective. J'aimerais savoir quelle méthode vous préconisez, soit par règlement pris en conseil, comme le propose l'article 10 de la loi, ou par instructions énoncées par le directeur. Que préférez-vous, pour simplifier la définition de «renseignements», ce qui demeure une lacune?

**M. Rock:** Sur la question de légiférer, plutôt que de prendre un autre moyen, on a envisagé une définition législative. On craignait toutefois qu'en énonçant une définition, on risque de créer plus de problèmes qu'on en réglerait, en ouvrant la possibilité d'une définition trop vague, trop lacunaire et ouvrant la porte à des interprétations diverses.

Nous avons jugé préférable de créer dans la loi un cadre de principe dont les détails seraient ensuite interprétés dans des bulletins ou règlements.

As you know, section 10 of the act provides for the authority to act in that fashion. I do not know that any conclusion has yet been reached about whether it should be an objective or subjective perspective in the bulletin that would be issued or the regulation that would be made.

I think we are looking at experience being collected through the Quebec legislation to determine whether it contains anything instructive. Even though it is relatively young, we may learn something from the way in which that statute functions. We continue in consultation to find the best way to capture the spirit of the legislation. We continue to try to strike that balance between the flexibility that you need in the real world and the firmness of guidance that you want to provide to participants in the process. We have not come to a conclusion, apart from our view that it is better not to legislate a definition but rather to leave it to a more flexible means.

**Senator Joyal:** My next question concerns the status of the code of conduct. I understand that when the bill was originally adopted, the code was not declared a statutory instrument. However, the Quebec law defines the code of conduct at par with the provisions of the Quebec act.

In other words, the penalties that apply to the act apply equally to the code, whereas the present system provides that authority to only the commissioner. The commissioner is responsible for the investigation to determine whether a breach of the act has occurred and to report it through the minister to the House of Commons.

This is a maximum penalty; there is not gradation of penalty. With the Quebec code on a legal par with the act, the penalty is graduated, which means there is a better capacity to adapt the penalty to the situation.

In the revisions of the next five years that situation should be monitored. Officers have told us there have been three charges under the act and all of them have been dropped. In fact, the act may have a deterrent effect but it does not seem to be as effective as one would expect it to be.

Streamlining the nature of the code with the nature of the provisions of the act and a more graduated penalty system could give the ethics commissioner a better capacity to implement the provisions of the bill and meet the transparency intention of the bill.

I suggest that you monitor how the Quebec code is implemented in that regard, because the Lobbyists' Code of Conduct in the act has exactly the same nature as the other provisions of the act that compels the lobbyist to register and so on. It is an important legal element if we want to have a system that is credible and efficient.

**Mr. Rock:** The senator is urging us to monitor the performance of the Quebec legislation and our legislation because we have taken a slightly different course.

When I first reviewed the transcripts of the proceedings of this committee in preparation for being here today, I had thought that one of the senator's main points was that we have not made the

Comme vous le savez, l'article 10 de la loi nous en donne la possibilité. Je ne sais pas si on est arrivé à une conclusion quant au point de vue objectif ou subjectif présenté dans un bulletin ou par voie de règlement.

Je pense que nous voulons tirer partie de l'expérience de la loi québécoise, si cela peut nous être utile. Même si cette loi est encore toute nouvelle, nous pourrions apprendre quelque chose de son fonctionnement. Nous poursuivons nos consultations pour trouver le meilleur moyen de traduire l'esprit de la loi. Nous nous efforçons toujours d'arriver à un équilibre entre la souplesse nécessaire, dans la réalité, et la précision des orientations offertes à ceux qui participent au processus. Nous n'avons pas encore tiré de conclusion, sauf pour dire qu'il est préférable de ne pas écrire de définition dans la loi, et de se garder une plus grande marge de manœuvre.

**Le sénateur Joyal:** Ma prochaine question porte sur le statut du code de déontologie. Je crois que lorsque le projet de loi a été adopté initialement, le code n'était pas déclaré texte réglementaire. Au Québec, toutefois, la loi donne la même valeur au code de conduite qu'aux dispositions de la loi elle-même.

Autrement dit, les pénalités sont les mêmes pour la loi et pour le code de déontologie, alors que le système actuel ne donne ce pouvoir qu'au commissaire. Le commissaire est chargé de l'enquête pour déterminer s'il y a eu une infraction à la loi et fait rapport, par l'intermédiaire du ministre, à la Chambre des communes.

Il y a une pénalité maximale, sans progression. Dans le cas du Québec, où le code a la même valeur que la loi, les peines sont progressives, et on peut donc mieux adapter la peine à la situation.

Il faudrait tenir compte de cette situation dans les révisions des cinq prochaines années. Les fonctionnaires nous ont dit que trois accusations ont été portées en vertu de la loi et que toutes ont été retirées. En fait, la loi peut avoir un effet dissuasif, mais ne semble pas être aussi efficace qu'on s'y attendait.

En donnant au code de déontologie un profil semblable à celui des dispositions de la loi et en variant la gravité des peines, on donnerait au commissaire à l'éthique plus de facilité pour mettre en oeuvre les dispositions du projet de loi et pour satisfaire à l'intention de transparence visée.

Je vous suggère de suivre la mise en oeuvre du code québécois, puisque là, le Code de déontologie des lobbyistes a exactement la même nature que les autres dispositions de la loi qui, par exemple, oblige le lobbyiste à s'enregistrer. Si l'on veut un régime crédible et efficient, cet élément juridique est important.

**M. Rock:** Le sénateur nous demande de suivre l'application de la loi au Québec, pour la comparer à la nôtre, parce que nous avons choisi une orientation légèrement différente.

À la lecture des transcriptions des délibérations du comité, en préparation à ma comparution, j'ai cru que l'un des principaux arguments du sénateur était que le code n'était pas exécutoire,



code legally enforceable because it is not legislated. My planned response was that clause 9 subsection 10.3 of the bill requires lobbyists to comply with the code. In that indirect way, they are legally required to respect it.

This morning I understand the senator to be urging us to look at how the Quebec act works in operation because of the different approach that it has taken. We will learn from that experience and the experience with our own legislation. We will have a future opportunity to fine tune or improve our legislation. You have identified an area that we should monitor carefully, and we will do that.

**Senator Di Nino:** First, I would like to applaud the minister for suggesting that we consider an amendment to deal with the amendment by Mr. Bryden in the other place. An unintended oversight created an imbalance that will be rectified.

My colleague Senator Joyal referred to the consequences of the passage of Bill C-24, and the potential ability of those who have more cash on hand to use it to get their point across.

Witnesses during hearings both here and in the other place have raised the recommendation that the cost of a lobbying campaign should be included in the disclosures by the counsellors that are allowed by this act.

Certainly, when Senator Joyal was speaking it came to mind that that is one of the areas in which folks would be able to use their money. There is some value in looking at disclosure of the cost of a lobbying campaign.

I understand that your department has not agreed to that. Could you comment on that?

**Mr. Rock:** While we were preparing Bill C-15 we looked at that possibility. It was among the suggested changes that were considered. Indeed, the standing committee that had studied the operation of the lobbyist registration statute suggested that it be studied. They had not recommended that we do it, but that we look at it carefully.

There were a number of considerations that led us not to include such a provision in the bill. The fundamental purpose of the statute is to render the whole process of lobbying transparent. It would officially acknowledge that lobbying is permissible and proper in a democratic society and permanent public office-holders may receive deputations or submissions from interested persons, but that it is done in the full view of the public.

With the registration, the code and the office of the Ethics Counsellor, soon to be commissioner, we thought that the purpose of transparency had been achieved. There is always a balance between requiring disclosure and respecting confidentiality.

On which side of the line do you find the amount billed by the lobbyist to the client? We came to the conclusion that it is on the side of confidentiality.

parce qu'il ne faisait pas partie de la loi. J'avais l'intention de répondre que l'article 9 du projet de loi, modifiant l'article 10.3 de la loi, exige des lobbyistes qu'ils se conforment au code. Indirectement, la loi les oblige à respecter le code.

Ce matin, je comprends que le sénateur nous demande d'observer le fonctionnement de la loi au Québec, parce qu'on y a adopté une démarche différente. Nous tirerons partie de cette expérience, comme de la nôtre. Nous aurons d'autres occasions d'améliorer la loi. Vous nous avez parlé d'un aspect de la loi que nous devons suivre de près, et c'est ce que nous ferons.

**Le sénateur Di Nino:** Je félicite d'abord le ministre de proposer que nous envisagions un amendement pour supprimer l'amendement présenté par M. Bryden dans l'autre endroit. Une simple omission a créé un déséquilibre qui sera rectifié.

Mon collègue le sénateur Joyal a parlé des conséquences de l'adoption du projet de loi C-24, et de la possibilité que ceux dont les goussets seront mieux garnis trouvent d'autres moyens de livrer leur message.

Pendant nos audiences et celles de l'autre endroit, des témoins ont recommandé d'inclure les coûts d'une campagne de lobbyisme dans les renseignements que doivent divulguer les lobbyistes, en vertu de cette loi.

Quand le sénateur Joyal a parlé, il m'est venu à l'esprit que c'était certainement une utilisation possible de l'argent dont disposeront ces gens. Il peut être utile d'envisager la divulgation des coûts d'une campagne de lobbyisme.

Je crois comprendre que votre ministère s'y oppose. Avez-vous des commentaires à ce sujet?

**M. Rock:** En préparant le projet de loi C-15, nous avons envisagé cette possibilité. C'était l'un des changements proposés qui ont été étudiés. C'est d'ailleurs le comité permanent qui a étudié le fonctionnement de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes qui avait proposé que ce soit envisagé sérieusement, sans toutefois recommander que la loi soit ainsi modifiée.

Diverses considérations nous ont empêchés d'inclure pareille disposition dans le projet de loi. L'objectif fondamental de la loi est de rendre le lobbyisme plus transparent. On y reconnaîtrait officiellement que le lobbyisme est acceptable et convenable dans une société démocratique et que les titulaires de charges publiques permanents peuvent recevoir les représentations ou les demandes de personnes intéressées, mais de manière ouverte et publique.

Nous pensions atteindre l'objectif de transparence grâce à l'enregistrement, au Code de déontologie et au Bureau du conseiller à l'éthique, qui sera bientôt commissaire. Il doit toujours y avoir un équilibre entre l'exigence de communication et le respect de la confidentialité.

Mais dans quel plateau mettre les sommes facturées par le lobbyiste à son client? Nous sommes arrivés à la conclusion que c'était du côté du respect de la confidentialité.



If the public knows a lobbyist was engaged, that the lobbyist had a stated purpose and that the lobbyist approached the office-holder for that purpose, then the public policy purpose has been satisfied.

Does it enhance the public policy purpose for the public to know the amount charged by the lobbyist? The fee might depend on the lobbyists' experience or upon the time spent. We thought it would more likely distort than enhance the kind of transparency we are trying to achieve if we got into that level of detail.

We were impressed by the strong submissions made by the lobbyist community that there is an element of confidentiality that should be respected. It is not a solicitor-client relationship, although some of the lobbyists are lawyers. I do not believe that they are acting in their professional capacity as lawyers. However, there is an element of confidentiality.

We will continue to look at that situation. If Bill C-24 is enacted and it has an effect to on the volume or nature of the business, we can revisit this question in light of those changed circumstances.

We came to our conclusion, which is evident for reasons I stated, but opinions may differ and we will continue to monitor particularly it, particularly noting any change of circumstances in the years ahead.

**Senator Di Nino:** I will accept that comment as acknowledging that there may be a problem, and we should be looking at it in the spirit of transparency. It is important that we monitor that and see if revision to the legislation is needed in the five-year period.

Witnesses have suggested a change to the legislation to allow the public to have the right to lodge complaints. Could you comment on that as well?

**Mr. Rock:** That was discussed as we put Bill C-15 into draft form for tabling in the House. As you know, the public now has access through the Web site to all the registration information. They can also communicate with the Ethics Counsellor. There is nothing to prevent a member of the public from bringing something to the attention of the Ethics Counsellor.

We thought that creating a formal statutory process of complaint would add a layer of complexity that is not necessary. There is nothing to prevent a member of the public from bringing something to the attention of the Ethics Counsellor who can then act on that information by launching an investigation or take such action as may be appropriate.

**Senator Di Nino:** I am not sure it serves the purpose as stated by those who would like to see it better defined. The public is excluded in the process and we should monitor that as well. Those of us who have an interest in this will do be looking at it over the coming years.

Mr. Benson, have you any comments on either of the issues that I have raised?

**Mr. Robert F. Benson, Office of the Ethics Counsellor, Industry Canada:** The Lobbyists' Code of Conduct provides the ability for anyone to lodge a complaint if they feel that there has been an

Si le public sait qu'un lobbyiste a été engagé, qu'il avait un mandat déclaré et que dans le cadre de ce mandat, il s'est adressé à des titulaires de charges publiques, l'objectif de nos politiques publiques est atteint.

Dans l'atteinte de cet objectif, serait-il utile que le public sache quelle somme a été facturée par le lobbyiste? La rémunération du lobbyiste peut dépendre de son expérience ou de ses heures de travail. Nous avons jugé que cela risquait plus de nuire que de faciliter la transparence visée, si on demandait autant de précisions.

Nous avons été sensibles aux arguments présentés énergiquement par les lobbyistes, qui demandaient que soit respectée la confidentialité. Même si certains lobbyistes sont avocats, il ne s'agit pas de secret professionnel comme dans le cas des avocats. Je ne crois pas qu'ils agissent ainsi à titre d'avocats. Mais il y a tout de même un élément de confidentialité à respecter.

Nous continuerons d'observer la situation. Si l'édiction du projet de loi C-24 avait un effet sur le volume ou la nature des contrats de lobbyisme, nous pourrions en tenir compte et revoir la situation.

Nous avons tiré cette conclusion, pour les raisons évidentes que j'ai citées, mais d'autres peuvent penser autrement et nous continuerons de suivre la situation, particulièrement si les circonstances changent, dans les années à venir.

**Le sénateur Di Nino:** J'en déduis que vous reconnaissez qu'il peut y avoir un problème et que dans un esprit de transparence, vous ferez un suivi. Il est important d'observer la situation et de voir si la loi doit être remaniée, après cinq ans.

Des témoins ont proposé que la loi soit modifiée pour que le public puisse porter plainte. Avez-vous aussi des commentaires à ce sujet?

**M. Rock:** Nous en avons discuté pendant la rédaction du projet de loi C-15, avant son dépôt à la Chambre. Comme vous le savez, le public a maintenant accès sur le site Web à toute l'information relative à l'enregistrement. On peut aussi communiquer avec le conseiller à l'éthique. Rien n'empêche un citoyen de porter quelque chose à l'attention du conseiller à l'éthique.

Nous avons estimé qu'un processus de plaintes officiel ne ferait qu'ajouter inutilement à la complexité du régime. Rien n'empêche un citoyen de porter quelque chose à l'attention du conseiller à l'éthique, qui pourra alors intervenir en lançant une enquête ou en prenant toute autre mesure indiquée.

**Le sénateur Di Nino:** Je ne crois pas que cela réponde à l'objectif visé par ceux qui voudraient une meilleure définition. Le public est exclu du processus et nous devons nous pencher là-dessus aussi. Ceux d'entre nous qui s'intéressent à la question le feront, dans les années à venir.

Monsieur Benson, avez-vous des commentaires sur l'une ou l'autre des questions que j'ai soulevées?

**M. Robert F. Benson, Bureau du conseiller à l'éthique, Industrie Canada:** Le Code de déontologie des lobbyistes permet à quiconque de porter plainte, si on croit qu'il y a eu infraction

alleged breach of that code of conduct. Since that code was put into effect, the office has had 15 complaints from various entities from within and outside of the government. Activity by the public in relation to the code of conduct is there.

**Senator Di Nino:** What about the issue of disclosure of costs of lobbying campaigns?

**Mr. Benson:** Again, in relation to disclosure of costs, as the minister has pointed out, that has been reviewed by committee. It is something that the stakeholders have commented upon, as the minister indicated.

The disclosures that the lobbyists must file as to who they are working for, which departments they will lobby and which subject matters they will deal with will amount to the effective, open and transparent disclosure that addresses the nature of transparency for the lobby industry.

**Senator Di Nino:** Are you saying, then, that the Office Ethics Councillor agrees with the position taken by the government on this issue?

**Mr. Benson:** Yes.

**Senator Stratton:** We are dealing with the ethics package, campaign financing, and the lobbyist package, which I think are all directly or indirectly tied together.

I always marvel at the creativity of the human being; if you put something in law, mankind will find a way around it, as I am sure you will agree.

I am not talking about the ethics package, however, with respect to the lobbyists bill, and the one on campaign financing, I have a concern that as soon as the legislation is enacted people will find ways to circumvent it.

I know there is a five-year review, and I appreciate that you will monitor this over time. However, I think it would be appropriate if you could ask your department to give an update rather more frequently than that.

If you do not do it, the media will do it, in some form or fashion. They will bring to the public's attention what is transpiring. I would like to see a commitment from your department. I ask you to consider that, because if we are enacting legislation for transparency in three areas, then I think it is appropriate that Parliament in particular, and the public more broadly, know what is going on.

If an issue comes up, which I am almost certain it will, perhaps you could look at it and let us know, in a formal or informal way, what is transpiring and that you are indeed monitoring the situation.

If, as parliamentarians, we are seen to be on top of it, to be informing the public that this is taking place, then we are ahead of the game rather than following along in the reaction of the public to the event. The public will say, "Well, you enacted these bills, and given the creativity of human beings, what did you do?"

I would like to see us ahead of the game. Would you agree with that? Would you commit to do that?

au Code de déontologie. Depuis l'entrée en vigueur du Code, le bureau a reçu 15 plaintes de diverses provenances, au gouvernement comme à l'extérieur. Pour le code de conduite, les citoyens se manifestent déjà.

**Le sénateur Di Nino:** Qu'en est-il de la divulgation des coûts des campagnes de lobbyisme?

**M. Benson:** Au sujet de la divulgation des coûts, comme l'a dit le ministre, un comité s'est penché sur la question. Les principaux intéressés ont formulé des commentaires, comme le disait le ministre.

Les lobbyistes sont tenus de divulguer le nom de ceux qui les emploient, les ministères auprès desquels ils font des démarches et le sujet de ces démarches, ce qui suffira pour une divulgation efficace, ouverte et transparente et assurera la transparence du milieu du lobbyisme.

**Le sénateur Di Nino:** Est-ce que vous nous dites que le Bureau du conseiller à l'éthique soutient la position prise par le gouvernement?

**M. Benson:** Oui.

**Le sénateur Stratton:** Nous traitons ici de règles d'éthique, de financement de campagnes et de règles pour les lobbyistes: tout cela est lié, directement ou indirectement.

La créativité humaine ne cesse jamais de m'étonner. Si on fait une loi, l'homme trouve moyen de la contourner, et vous pensez sans doute de même.

Je ne parle pas des règles d'éthique. Toutefois, au sujet du projet de loi sur les lobbyistes, et de celui sur le financement électoral, je crains que dès l'édiction de la loi, on trouvera des façons de la déjouer.

Je sais qu'il y aura un examen après cinq ans et que vous en ferez le suivi. Je crois toutefois que vous devriez demander à votre ministère de faire des mises à jour plus fréquentes.

Si vous ne le faites pas, les médias le feront, d'une façon ou d'une autre. Ils rendront public ce qui en émanera. J'aimerais que votre ministère prenne un engagement. Je vous le recommande, puisque si nous adoptons des lois pour assurer la transparence dans trois domaines, il me semble aller de soi que le Parlement, en particulier, ainsi que le public, sachent ce qui se passe.

Si un problème survient, comme je crois qu'il y en aura presque certainement, vous pourriez peut-être examiner la situation et nous faire savoir, de manière officielle ou pas, ce qui en découle et ce que vous faites pour suivre la situation.

Si on voit que les parlementaires maîtrisent la situation, qu'ils renseignent le public sur ce qui se passe, nous serons mieux placés que si nous sommes à la remorque des événements et de la réaction publique. Le public dira: «Vous avez adopté ces projets de loi mais qu'avez-vous fait pour tenir compte de la créativité humaine?»

Je préfère nous voir à l'avant-garde. Et vous? En prenez-vous l'engagement?



**Mr. Rock:** As I understand it, Madam Chairman, and as I have already agreed with Senator Joyal, we will monitor the performance of this statute, if it is enacted by Parliament, on a continuous basis, particularly having regard to Bill C-24 and the changes that may be made. As I understand, I am being asked to make that examination ongoing.

**Senator Stratton:** Yes.

**Mr. Rock:** I assume that is what we will do.

**Senator Stratton:** I just want to ensure that we are seen as being ahead of the game, rather than following the public's opinion. The only way we will re-establish or raise the level of trust is by doing that, and I ask you to commit to that.

**Mr. Rock:** I can assure you that our monitoring will be continuous. I am available to you and to the standing committee of the House should you wish to hear from us, and we will make sure that the information we glean from the continuous monitoring goes into the review process.

I fully agree that we have to be responsive to changes. If campaign finance reform has a real impact on the nature of lobbying, on its incidence and cost and volume, then we should be aware of that, we should be able to measure it, and we should be able to respond in a flexible way.

**Mr. Bruce Bergen, Senior Counsel, Industry Canada Legal Services, Industry Canada:** The Lobbyists' Registration Act contains a provision with respect to an annual report, and the registrar is required, within three months after the end of each fiscal year, to submit a report with respect to the administration of the act.

**Senator Stratton:** For all the good work that you are trying to do with respect to this issue, it counts for naught if an issue comes up and the public perception is that we are not being transparent and open. We need to get out ahead of the issue, on an ongoing basis. Thank you.

**The Chairman:** It is very important to be able to see the transparency. On the other hand, I really have no idea how you can possibly track down people who are actually doing lobbying but who do not register.

How do you know who is out there? How can you possibly know who they are? All you can do is apply penalties and hope you catch these people.

**Senator Robertson:** Further to the transparency issue I find that the legislation is rather vague. My hope is that legislation like this will give more confidence to the public, because we have a responsibility to ensure that our work is done with the greatest transparency so the public can increase its respect.

I would like to see the officials identified rather than the department itself, because the department is big and vague. Again, tied in with the new legislation, if it comes to pass, it would be very helpful to know who is being lobbied.

**M. Rock:** Si j'ai bien compris, madame la présidente, et comme il est déjà convenu avec le sénateur Joyal, nous suivrons le fonctionnement de cette loi, si elle est édictée par le Parlement. Nous le ferons en permanence, particulièrement compte tenu du projet de loi C-24 et des changements qui pourraient devenir nécessaires. Si j'ai bien compris, on me demande d'en faire un examen permanent.

**Le sénateur Stratton:** Oui.

**M. Rock:** Je présume que c'est ce que nous ferons.

**Le sénateur Stratton:** Je voulais simplement m'assurer qu'on nous verra prendre les devants plutôt que de réagir face à l'opinion publique. C'est la seule façon de rétablir ou hausser le niveau de confiance et je vous demande d'en prendre l'engagement.

**M. Rock:** Je peux vous assurer que nous ferons un suivi permanent. Je me mets à la disposition de votre comité et de celui de la Chambre, si vous voulez nous parler, et nous veillerons à ce que les renseignements tirés du suivi permanent alimenteront le processus d'examen.

Je crois comme vous qu'il faut réagir devant les changements. Si la réforme du financement électoral a un effet réel sur la nature du lobbyisme, sur ses effets, ses coûts et son volume, il faut que nous soyons au courant, que nous puissions le mesurer et que nous puissions y réagir en souplesse.

**M. Bruce Bergen, avocat-conseil, Services juridiques, Industrie Canada:** La Loi sur l'enregistrement des lobbyistes contient une disposition concernant un rapport annuel, et le directeur est tenu, dans un délai de trois mois après la fin de chaque exercice financier, de présenter un rapport concernant l'administration de la loi.

**Le sénateur Stratton:** Malgré tout l'excellent travail que vous tentez de faire dans ce dossier, cela ne donne absolument rien s'il y a un problème et que le public a l'impression que le processus n'est pas transparent et ouvert. Il faut constamment aller au-devant des problèmes. Merci.

**La présidente:** Il est très important de pouvoir constater la transparence. Par contre, je ne sais vraiment pas comment il pourrait être possible de retrouver les gens qui font du lobbyisme mais qui ne s'enregistrent pas.

Comment peut-on savoir qui fait du lobbyisme? Comment peut-on savoir qui ils sont? Tout ce que l'on peut faire, c'est appliquer les pénalités et espérer attraper ces gens.

**Le sénateur Robertson:** En ce qui concerne la question de la transparence, je trouve que la loi est assez vague. J'espère qu'une loi comme celle-ci donnera davantage de confiance au public, car nous avons la responsabilité de nous assurer que notre travail est fait dans la plus grande transparence possible afin d'avoir davantage le respect du public.

J'aimerais que l'on puisse identifier les fonctionnaires plutôt que le ministère comme tel, car le ministère est vaste et vague. Encore une fois, si le projet de loi est adopté, il serait très utile de savoir qui fait l'objet du lobbyisme.



I want to ask you, does this only apply in Canada, or does it apply to our residents outside of Canada?

**Mr. Rock:** It is intended to capture activities in Canada.

**Senator Robertson:** It applies to residents in Canada only?

**Mr. Rock:** Yes. As to identifying the individual in the department who is being lobbied, I suppose our starting point is to tell the public that lobbying is occurring in relation to a department and that further inquiries can be made.

I do not know if Mr. Benson has a comment on identifying the individuals being lobbied, but he may have something he wishes to add on that.

**Senator Robertson:** I do not particularly want the name, but the office of the individual.

**Mr. Benson:** The underlying principle in the act we are concerned about is the transparency, coupled with redefining the definition of "lobbying" in the act. The words "contact someone in an attempt to influence" have been removed and as a result it is much broader. We have opened it up. It is basically not comparable in other legislative regimes out there in the lobbying community.

To address the aspect of transparency, when it gets to identifying an individual public servant or bureaucrat or what level they are at, it would get to the matter of transparency being identified, but with the redefinition of "lobbying" where it is now essentially in the context of any communication that you have in relation to that activity is now registerable. It has broadened out the aspect of transparency as to who has to register.

**Senator Robertson:** I understand what you are saying, but I am not sure I am satisfied with your answer. I would like you to think about this some more if you would. It is a serious concern of the general public. It is one of the issues where the public comes to us and asks, "Who is lobbying whom and why"? All you have to do is read the papers.

**The Chairman:** One of the recommendations of Standing Committee on Industry, Science and Technology to the House of Commons deals with this issue, and perhaps later I will read some of that into the record.

**Mr. Bergen:** My sole comment is that one of the things the Office of the Registrar General of Canada identified was that this could become quite an administrative burden. For instance, if a lobbyist met with public servants "X" and "Y" and went to a meeting and there was another public servant there, or perhaps a fourth public servant, would that mean the lobbyist would have to

Je voulais vous demander si cela ne s'applique qu'au Canada, ou si cela s'applique également aux Canadiens qui résident à l'extérieur du pays?

**M. Rock:** C'est censé viser les activités au Canada.

**Le sénateur Robertson:** Ça s'applique aux résidents canadiens uniquement?

**M. Rock:** Oui. Pour ce qui est d'identifier le fonctionnaire du ministère qui fait l'objet du lobbying, je suppose que notre point de départ est de dire au public qu'il y a du lobbying au sein d'un ministère et que l'on peut poursuivre l'enquête.

Je ne sais pas si M. Benson voudrait faire une observation au sujet de l'identification des fonctionnaires qui font l'objet du lobbying, mais il souhaite peut-être ajouter quelque chose à ce sujet.

**Le sénateur Robertson:** Je ne veux pas nécessairement le nom, mais le poste de la personne.

**M. Benson:** Le principe sous-jacent de la loi qui nous occupe est celui de la transparence, par rapport à la nouvelle définition du terme «lobbyisme» dans la loi. On a supprimé les mots «communiquer avec un titulaire de charge publique afin de tenter d'influencer» et par conséquent la définition est beaucoup plus générale. Nous l'avons élargie. Essentiellement, ce n'est pas comparable à d'autres régimes législatifs qui existent en matière de lobbying.

Pour ce qui est de la question de la transparence, lorsqu'il s'agit d'identifier un fonctionnaire ou un titulaire de charge publique en particulier, peu importe le niveau, cela ajouterait à la transparence, mais avec la nouvelle définition du terme «lobbyisme» maintenant dans le contexte de toute communication que l'on a par rapport à cette activité, cette communication doit essentiellement être enregistrée. On a donc élargi l'aspect de la transparence pour ce qui est de qui doit s'enregistrer.

**Le sénateur Robertson:** Je comprends ce que vous dites, mais je ne suis pas sûre d'être satisfaite de votre réponse. J'aimerais que vous y réfléchissiez davantage si vous le voulez bien. Il s'agit d'une préoccupation importante pour le grand public. C'est l'une des questions pour lesquelles les gens viennent nous voir et nous demandent: «Qui fait du lobbying auprès de qui, et pourquoi?» Il suffit de lire les journaux.

**La présidente:** L'une des recommandations du Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes aborde cette question, et peut-être que plus tard je pourrai lire cette recommandation aux fins du compte rendu.

**M. Bergen:** La seule chose que je voudrais dire, c'est que le Bureau du registraire général du Canada a indiqué que cela pourrait devenir un important fardeau administratif. Par exemple, si un lobbyiste rencontrait les fonctionnaires X et Y et allait à une réunion à laquelle se trouvait un autre fonctionnaire, ou peut-être un quatrième fonctionnaire, est-ce que cela voudrait dire que le

change his or her registration? If there were another meeting the following week, would it have to be amended again?

**Senator Robertson:** I think you could be busier and have more administrative work to do should the public find out that the lobbyist was dealing at a very high level, and nothing was being said about it. Surely, with the administrative processes that are available to us today, it should not be that difficult if we are using all of the technology properly.

**The Chairman:** This same issue came up in the House of Commons committee. The possible perverse effect of "naming names" was echoed by Linda Gervais:

I believe that if we had to reveal the names of the people receiving our calls, they might not be so open and might hesitate to call us back because they would have certain concerns. We want an open process. I think the results of such a thing would be the opposite of what we are looking for. I think it would be an incentive for some people to not call us back, to not provide us with information and to not be open...It is human nature.

I understand the evidence before the committee was quite mixed. The recommendation, following on from this evidence, was:

The committee does not recommend that the act be amended in order to create a requirement that the names of individuals who have been lobbied be disclosed in the lobbyist registry.

**Mr. Rock:** Madam Chairman, I take it the point made by Senator Robertson is not so much the names but the position of the office-holder.

Let me say that, while the act does not now require the office be identified, sufficient information is given that if there were reasons for inquiries to be made, whether in the House of Commons or elsewhere, further information could be provided.

As Mr. Bergen pointed out, it might become very difficult to keep track of who actually turns up at the meeting or who is it you are speaking to. However, at the very least, it is on the public record that a lobbyist approached a department on a certain subject. Then, if someone wants to ask me in the House or in public for further particulars, that information can be made available to them.

I suggest what we have done here is draw a line; we could have gone farther. Is it justified? Are we achieving something in the public interest that is worthy of the investment by attracting that additional level of administrative complexity or burden?

lobbyiste devrait changer son enregistrement? S'il y avait une autre rencontre la semaine suivante, faudrait-il encore une fois modifier l'enregistrement?

**Le sénateur Robertson:** Je pense que vous pourriez être bien plus occupé et avoir plus de travail administratif à faire si la population découvrait que le lobbyiste en question faisait ses démarches à un niveau très élevé, sans qu'on en parle. J'imagine qu'avec les procédés administratifs qui existent aujourd'hui, il ne devrait pas être bien difficile de trouver qui, dans la mesure où l'on sait utiliser toute la technologie de la façon appropriée.

**La présidente:** La même question a été soulevée au comité de la Chambre des communes. C'est en effet ce qu'expliquait Linda Gervais au sujet de l'effet pervers que pouvait avoir la désignation de quelqu'un par son nom:

Je pense que si nous dévoilions le nom de ces personnes qui reçoivent nos appels, elles ne seraient peut-être pas aussi ouvertes et hésiteraient à nous rappeler parce qu'elles auraient certaines craintes. On veut un processus ouvert. Je pense que les conséquences d'une telle chose seraient tout à fait contraires à ce qu'on recherche. Je pense que cela inciterait certaines personnes à ne pas nous rappeler, à ne pas fournir de l'information et à ne pas être ouvertes. [...] C'est la nature humaine.

Je crois savoir que le comité a entendu des témoignages dans un sens comme dans l'autre, mais qu'il a fait la recommandation suivante à la lumière de ce qu'il avait entendu:

Le comité ne recommande pas que la Loi soit modifiée afin d'exiger des lobbyistes qu'ils indiquent dans le registre les noms des personnes avec lesquelles ils communiquent.

**M. Rock:** Madame la présidente, je crois que le sénateur Robertson n'avait pas en tête autant les noms des intéressés que leur poste ou leur charge.

Sachez que bien que la loi n'exige pas pour l'instant que l'on identifie la charge en question, on donne suffisamment d'importance de sorte que s'il devenait nécessaire de faire enquête, à la Chambre des communes ou ailleurs, il serait possible d'obtenir de l'information supplémentaire.

Comme le signalait M. Bergen, il pourrait être difficile de prendre note à chaque fois du nom de ceux qui se présentent à une réunion ou du nom de ceux à qui vous parlez. Toutefois, on garderait à tout le moins l'inscription officielle du lobbyiste qui aurait pressenti un ministère sur une question donnée. Ainsi, si quelqu'un veut m'interroger à la Chambre ou ailleurs pour avoir des détails supplémentaires, il est alors possible de trouver l'information.

Ce que nous avons voulu faire ici, c'est marquer la différence, même si nous aurions pu aller plus loin. La distinction établie est-elle justifiée? Ce que nous faisons dans l'intérêt public vaut-il l'investissement que représente la complexité ou le fardeau administratif supplémentaire?



We decided that the fundamental fact of lobbying, purpose and department was important, and we are open to inquiry beyond that point. We have given the public information on the basis of which there may be further inquiry. We have disclosed the basics; and then, either in the public parliamentary process or in the media, the grounds are there if further inquiries are to be made.

**The Chairman:** I would just point out that the position narrows naming the person down to perhaps three people within a department. It is almost exactly the same thing, naming the position as naming the people themselves.

**Senator Oliver:** Surely transparency means disclosure; and Senator Robertson's proposal's is the highest-ranking person. If it happens to be a deputy minister or ADM or director, whoever is the highest-ranking person should be known.

**Senator Di Nino:** Madam Chairman, could you inform us as to when we could see a copy of the proposed amendment?

**The Chairman:** Where should put our amendment into the bill? I hope that we will sit down and write an amendment very shortly. I will certainly circulate it to everyone as soon as I get a copy of it.

**Mr. Rock:** Mr. Benson, Mr. Bergen, do you have comments with respect to that?

**Mr. Bergen:** I think the amendment that we are discussing here is, in essence, the duplication of what is now paragraph 7(3)(h.3) which is in what will be amended section 7 of the Lobbyist Registration Act; and, essentially, an insertion of that provision in what will be section 5 of the Lobbyist Registration Act.

I think we are looking at adding that same provision as an addition to clause 5 of the bill; following in all likelihood clause 5, subsection 5 as an additional paragraph.

Perhaps we should discuss this off-line with the drafters to ensure that is the correct place, although I would think that is where we would want to put it.

**Senator Di Nino:** From my reading, Madam Chairman, that would probably be appropriate. However, we will leave it to the experts.

**The Chairman:** I would hope that, because the department would agree to this kind of an amendment, perhaps you could word it correctly for us and return it to us as quickly as possible.

**Mr. Bergen:** Yes, I could speak with the departmental legislative drafters.

**Senator Rompkey:** The amendment is being worked on in-house and we are hoping to have our in-house draft by the end of the day.

**The Chairman:** It would probably help us if we had your ideas, as well those of our Law Clerk and Parliamentary Counsel, Mr. Mark Audcent.

Nous avons décidé que le simple fait de faire du lobbyisme, l'objectif de ce lobbyisme et le ministère pressenti constituaient des éléments importants, et au-delà de cela, nous sommes ouverts à toute enquête. Nous avons donné l'information publique en fonction de laquelle il peut y avoir enquête subséquente. Nous avons donc divulgué toutes les données élémentaires. Puis, si l'on veut faire plus ample enquête, soit au Parlement ou dans les médias, tout est là pour que ce soit possible.

**La présidente:** Je voudrais simplement signaler que lorsque l'on indique la charge, cela revient à restreindre à trois le nombre de personnes que cela pourrait viser dans un ministère. Cela revient presque à la même chose, quand on nomme le poste, que si on nommait les gens par leur nom.

**Le sénateur Oliver:** Je suppose que transparence implique divulgation, et le sénateur Robertson visait dans sa proposition le titulaire de la charge la plus élevée. S'il s'agit d'un sous-ministre, d'un sous-ministre adjoint ou d'un directeur, on devrait pouvoir savoir qui est celui dont la charge est la plus élevée.

**Le sénateur Di Nino:** Madame la présidente, pouvez-vous nous dire quand nous pourrions recevoir copie de l'amendement proposé?

**La présidente:** Pour savoir où insérer notre amendement dans le projet de loi? J'espère qu'on pourra s'asseoir le plus rapidement possible pour rédiger un amendement que je vous distribuerai à tous, dès que j'en aurai reçu copie.

**M. Rock:** Monsieur Benson, monsieur Bergen, avez-vous des commentaires là-dessus?

**M. Bergen:** Je crois que l'amendement dont nous discutons reprend, essentiellement, l'alinéa 7(3)h.3) qui se trouve dans ce qui deviendra l'article 7 amendé de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes; c'est, au fond, l'insertion de cette disposition dans ce qui sera l'article 5 de la Loi l'enregistrement des lobbyistes.

Je crois que nous envisageons d'ajouter cette même disposition à l'article 5 du projet de loi, ce qui devrait devenir, en toute probabilité, le paragraphe supplémentaire 5(5).

Peut-être devrions-nous discuter en privé avec les rédacteurs pour nous assurer que c'est le bon endroit pour l'insérer, même si, à mon avis, c'est là qu'il devrait être inséré.

**Le sénateur Di Nino:** Madame la présidente, d'après ce que j'ai compris, cela conviendrait en effet, mais laissons les experts décider.

**La présidente:** J'espère que le ministère acceptera ce genre d'amendement et que vous pourrez nous rédiger un texte pour nous le renvoyer le plus rapidement possible.

**M. Bergen:** Je pourrais en effet demander aux rédacteurs de loi du ministère.

**Le sénateur Rompkey:** Mais nous avons nous-mêmes des gens qui y travaillent et nous espérons que notre texte sera prêt d'ici la fin de la journée.

**La présidente:** Ce serait utile de savoir ce qu'envisage le ministère de même que ce qu'envisage notre légiste et conseiller parlementaire, Mark Audcent.



**Mr. Bergen:** I would be more than willing to work with him.

**Senator Rompkey:** Our Senate people are overworked and underpaid.

**The Chairman:** There is only one of him, too.

**Mr. Bergen:** There is only one inference from that comment, Senator Rompkey.

**Senator Stratton:** I hope that if we do clause-by-clause tomorrow after we hear from the Ethics Counsellor, that amendment would be presented so that we could adopt it at that meeting. That would put the bill in a neat package for us to take the chamber.

**The Chairman:** Yes. Our meeting is at noon tomorrow, so time is of the essence to prepare this amendment.

**Senator Joyal:** Minister Rock, following the question put to you by Senator Robertson I would like to draw to your attention to one of the provisions of the Lobbying Transparency and Ethics Act that partly answers her point. I will read from chapter II, section 9, subsection 8) of that act:

9. A consultant lobbyist is registered on the filing of a return setting out the following information:

8) the name of any parliamentary, government or municipal institution in which any public office holder is employed or serves, with whom the consultant lobbyist has communicated or expects to communicate, as well as the ministerial, deputy-ministerial, managerial, professional or other nature of the functions of the public office holder;

In other words, it is not just the name but it is the name of the parliamentary institution or, of course, the ministerial, deputy-ministerial, managerial or professional, et cetera functions. It does not single out one individual but it is a service within the parliament.

It deserves some reflection following the question of Senator Robertson. Section 9, subsection 9) speaks to the amount of the money spent:

9) the range, among the following, within which the amount or value of any financial or other compensation received or to be received in return for the lobbyist activities falls: less than \$10,000, from \$10,000 to \$50,000, from \$50,000 to \$100,000 and \$100,000 or more.

In other words, they do not ask for a specific figure but rather a range of the amount. That seems to be fair in terms of public disclosure.

**Mr. Rock** I understand your argument when you say that we are applying sufficient information on-line so if an individual wants more, he could request additional information through the Access to Information Act.

**M. Bergen:** Je suis tout disposé à travailler avec lui.

**Le sénateur Rompkey:** Au Sénat, nos gens sont débordés et sous-payés.

**La présidente:** De plus, il est le seul à faire cela.

**M. Bergen:** Je ne puis tirer qu'une seule conclusion de ce que vous venez de dire, sénateur Rompkey.

**Le sénateur Stratton:** Si nous entamons l'étude article par article du projet de loi demain après avoir entendu le conseiller à l'éthique, j'espère que l'amendement pourra être déposé pour que nous puissions l'adopter à la même réunion, ce qui nous permettrait de bien ficeler le projet de loi en vue de le déposer au Sénat.

**La présidente:** Oui. Comme notre réunion est prévue pour demain midi, il faudra faire vite pour préparer l'amendement.

**Le sénateur Joyal:** Monsieur Rock, dans la foulée de la question que vous a posée le sénateur Robertson, j'aimerais attirer votre attention sur l'une des dispositions de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme qui pourrait répondre en partie à son interrogation. Laissez-moi vous lire le paragraphe 9(8) du chapitre II de la loi:

9. L'inscription d'un lobbyiste-conseil est faite par la présentation au registre d'une déclaration contenant les renseignements suivants:

8) le nom de l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale où le titulaire d'une charge publique avec qui il a communiqué ou compte communiquer exerce ses fonctions, ainsi que la nature — ministérielle, sous-ministérielle, d'encadrement, professionnelle ou autre — de ces fonctions;

Autrement dit, on ne veut pas uniquement connaître le nom de la personne, mais aussi le nom de l'institution parlementaire et la nature des fonctions, ministérielles, sous-ministérielles, d'encadrement, professionnelles ou autres. Autrement dit, on ne vise pas ici la personne, mais le service au sein du Parlement.

Cela mérite réflexion puisque le sénateur posait la question. Maintenant, le paragraphe 9(9) porte pour sa part sur les montants dépensés:

9) parmi les tranches de valeurs qui suivent, celle dans laquelle se situe le montant ou la valeur de ce qui a été reçu ou sera reçu en contrepartie de ses activités de lobbyisme: moins de 10 000 \$, de 10 000 \$ à 50 000 \$, de 50 000 \$ à 100 000 \$ et 100 000 \$ ou plus.

Autrement dit, on ne veut pas avoir de chiffres précis, mais plutôt un ordre de grandeur, ce qui semble assez équitable quand on parle de divulgation.

**Monsieur Rock,** vous avez dit que nous offrions suffisamment d'informations en direct de sorte que si quelqu'un veut avoir plus de renseignements, cette personne peut obtenir de l'information supplémentaire en invoquant la Loi sur l'accès à l'information.

Those two paragraphs in section 9 of the act speak to this issue. The act is very long, as you mentioned, and we do not know how it will be implemented. Subsections 8) and 9) seem to equal the proposal of Senator Robertson.

In the context of greater transparency, it is worth keeping in mind how that has created a burden by loading additional work on the public servants who deal with the registrar.

As Senator Milne said, section 16 of the House of Commons Report did not recommend the names of individuals or the services, or the level within the services of the lobbying activities. It is important to keep that distinction in mind.

**Mr. Rock:** It has often been observed that one of the advantages of a federation is that different governments, which sometimes share jurisdiction in similar areas, are able to learn from each other and the experiences that they develop in the approaches that they take.

A number of senators have identified this about the Quebec legislation, in more than one way, in which a different course has been taken. The purposes are the same, from a public policy point of view, and so it will be instructive to watch and learn from the experience with the Quebec legislation in respect of the two or three points that have been raised by senators. Let us watch and see.

We will constantly monitor the federal statute so we will be in a better position to decide whether we can improve the relevant national act by adopting some of these measures.

**The Chairman:** I thank you. Before you leave, Minister Rock, I would like to point out that the legislation provides for a comprehensive review after five years by a committee of the Senate, of the House of Commons or of both Houses of Parliament. I strongly urge that both Houses review it.

**Mr. Rock:** Thank you, Madam Chairman, and all honourable senators for the careful attention to this proposed legislation and for the improvements that you have brought to it through your work.

**The Chairman:** Honourable senators, in the absence of the steering committee meeting, we will hear from Mr. Wilson at tomorrow's meeting, after which we will proceed at noon with clause-by-clause. Are we agreed?

**Senator Stratton:** Will we deal with the amendment?

**The Chairman:** The amendment will be before us as soon as possible. Are we agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

The committee adjourned.

C'est ce dont il est question aux paragraphes (8) et (9) de l'article 9. Cette loi est très longue, comme vous le disiez, et nous ne savons pas encore comment elle est appliquée. Toutefois, les paragraphes (8) et (9) semblent correspondre à ce que propose le sénateur Robertson.

Dans l'optique d'une plus grande transparence, il vaut la peine de se rappeler que cela a entraîné un fardeau supplémentaire de travail pour les fonctionnaires qui s'occupent du registre.

Comme l'expliquait le sénateur Milne, le rapport de la Chambre des communes ne recommandait pas, dans la recommandation 16, de nommer les personnes ou les services, voire même le niveau auquel se situaient les activités de lobbyisme. Il est important de bien retenir la distinction.

**M. Rock:** On a souvent fait remarquer qu'une fédération présente notamment l'avantage suivant: les différents gouvernements qui la composent et qui oeuvrent parfois dans des champs des compétence semblables, peuvent apprendre les uns des autres et partager leur expérience selon qu'ils optent pour une façon de faire ou une autre.

Or, plusieurs sénateurs ont mentionné la loi québécoise à plus d'une reprise et signalé qu'elle optait pour une autre façon de faire. Les objectifs des deux lois sont semblables, d'un point de vue de politique gouvernementale, et il sera donc très instructif de suivre la situation et de tirer des leçons de l'expérience québécoise en regard des deux ou trois secteurs qu'ont mentionnés les sénateurs. Attendons voir.

Pour notre part, nous allons assurer un suivi constant de la législation fédérale pour être mieux en mesure de décider s'il est possible d'améliorer la loi fédérale pertinente en adoptant certaines de ces mesures.

**La présidente:** Merci. Avant de vous laisser partir, monsieur le ministre, j'aimerais signaler qu'il est prévu que cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi, un comité du Sénat, ou un comité de la Chambre des communes, ou encore un comité des deux Chambres devra en faire l'examen. Je préconise fortement que ce soit un comité des deux Chambres.

**M. Rock:** Merci, madame la présidente et mesdames et messieurs les sénateurs d'avoir étudié avec soin le projet de loi proposé; merci aussi de l'avoir amélioré par votre travail.

**La présidente:** Honorables sénateurs, puisqu'il n'y aura pas de réunion du comité de direction, nous nous retrouverons demain pour entendre M. Wilson, après quoi nous aborderons l'étude article par article du projet de loi. Sommes-nous d'accord?

**Le sénateur Stratton:** Allons-nous étudier l'amendement?

**La présidente:** L'amendement nous sera envoyé le plus rapidement possible. Sommes-nous tous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

La séance est levée.



OTTAWA, Wednesday, May 14, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament, to which was referred Bill C-15, to amend the Lobbyists Registration Act, met this day at 12:11 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lorna Milne** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, we will begin this session of the Standing Committee on Rules, Procedure and the Rights of Parliament meeting on Bill C-15.

I wish to begin first by thanking Mr. Wilson for coming back early from Europe. We appreciate very much that you are here before us today.

If you have a presentation to make on lobbyists, we would be delighted to hear it.

**Mr. Howard Wilson, Ethics Counsellor, Industry Canada:** I am joined by Mr. Bergen who is a counsel for justice in the Department of Industry.

I have reviewed the transcripts of your last four meetings. I will make a couple of relatively short comments on some of the issues that did arise.

There is the question of enforcement. I would like to separate out that there are two enforcement issues in my mind. The one principal enforcement issue, the one that particularly troubled us, was our incapacity to effectively enforce the registration of lobbyists if we were to encounter a lobbyist who was not prepared to register simply because of the language of the act — “in an attempt to influence.” The five-year review by the commons committee was timely, because we were able to deal with that. The removal of the language, “in an attempt to influence,” does solve the enforcement problem.

We would still have to prove beyond a reasonable doubt that the facts of the case were as stated. That is, we would need to prove that the lobbyist was being paid and the lobbyist was communicating with a government department with respect to one of the stated purposes in the act, such as change of policy to a change of bill.

If we did encounter people who were not prepared to register, it would be easy for us to demonstrate in any court of law that the facts of the legislation were met. We do not believe that we will often find ourselves in a court of law. The reaction of most lobbyists in that circumstance will be to register.

The committee in the other chamber had asked us to look at the question of compliance, which we did. It reaffirmed our view that there is a high level of compliance. Part of this is that the act is self-enforcing. It is hard in a town as close as Ottawa to hide that you have been hired by someone to engage in a lobbying

OTTAWA, le mercredi 14 mai 2003

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, auquel a été renvoyé le projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, se réunit aujourd'hui à 12 h 11 pour en faire l'étude.

**Le sénateur Lorna Milne** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous allons donc commencer cette séance du Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement sur le projet de loi C-15.

Tout d'abord, je tiens à remercier M. Wilson d'être rentré tôt d'Europe. Nous apprécions beaucoup votre présence parmi nous aujourd'hui.

Si vous avez une déclaration liminaire à faire au sujet des lobbyistes, nous serions ravis de l'entendre.

**M. Howard Wilson, conseiller en éthique, Industrie Canada:** Je suis accompagné par M. Bergen, avocat au ministère de l'Industrie.

J'ai pris connaissance de la transcription de vos quatre dernières séances. Je ferai quelques brefs commentaires sur certaines questions qui ont été soulevées.

Je voudrais établir qu'à mon avis, il existe deux enjeux distincts en matière d'application de la loi. Le principal, celui qui nous préoccupait le plus, tenait notre incapacité à obliger effectivement un lobbyiste à s'enregistrer s'il n'était pas disposé à le faire simplement à cause du libellé de la loi — «destinée à influencer». L'examen quinquennal du comité de la Chambre des communes a été opportun car nous avons pu éliminer cette difficulté. Le fait d'avoir retiré les termes «destinée à influencer» résout le problème de l'application de la loi.

Il nous incomberait quand même encore de prouver au-delà de tout doute raisonnable l'authenticité des faits. Autrement dit, il nous faudrait prouver que le lobbyiste était payé et qu'il était en communication avec un ministère du gouvernement en vue d'obtenir l'un des objectifs énoncés dans la loi, ce qui peut aller de la modification d'une politique à un changement de projet de loi.

Advenant que nous ayons affaire à des gens qui ne veulent pas s'enregistrer, il nous serait facile de démontrer devant un tribunal que les critères énoncés dans la loi ont été respectés. Nous ne pensons pas nous retrouver souvent devant les tribunaux. En pareille circonstance, la réaction de la plupart des lobbyistes serait de s'enregistrer.

Le comité de l'autre Chambre nous a demandé d'examiner la question de l'observance, ce que nous avons fait. Cet exercice a confirmé notre opinion que le niveau d'observance est très élevé. La mesure dépend en partie de l'autoréglementation. Il est difficile dans une aussi petite ville qu'Ottawa de cacher que vous avez été



activity. Your competitors will become aware of this. It is a risky venture not to register. Our experience has been that registrations tend to be high.

Registration rates are lower in other parts of the country, especially in Montreal or Toronto, because people are not as familiar with their responsibilities as we would wish. We work at that on a continuing basis.

The other enforcement issue raised was the question of the lobbyist code of conduct. The code of conduct is not a statutory instrument and there are no penalties if a person breaches one of the rules. This matter was carefully considered in 1995 by Parliament. It was only then that there was a decision to have a code of conduct created.

The code of conduct was to parallel the codes that we had in place in the public service and for ministers. It was to establish a parallel obligation that if you were lobbying government, then you had a responsibility to do that with a high degree of ethical standards.

The view of Parliament at that time was that it would be sufficiently damning if there were an investigation. If it were found that a person had breached one of the rules, it would become a matter of public record because it was required that the report be tabled in Parliament. The question of having other kinds of monetary penalties was considered not necessary, since it was a code that was an aspiration but did have some precise obligations.

We have had good success with this. There have been a number of complaints referred to my office that a lobbyist or another person has not met their obligations under the code. We have investigated these to see whether there was a basis for a more formal investigation. In all instances, we found that the facts of the matter did not warrant a more formal investigation.

Again, the lobbyists live in a world in which there is a great deal of scrutiny. There have been problems in the past including great notoriety about one case or other.

With this proposed legislation, we have largely solved the problem. Transparency at the heart of the issue proved to be the answer.

We have had a number of events since the current act came into place, and a relatively small degree of public controversy. I attribute that mostly to the fact that information is so readily available.

I use as an example the Air Canada-Canadian question of a few years ago when there was great interest on the part of both political parties and the media as to who was hiring whom to represent the interests of Air Canada, the interests of Onex and the interests of Canadian. As I recall, virtually every lobbyist in town was hired at one point in time by one or the other of them.

embauché par quelqu'un pour faire du lobbying. Vos concurrents seront au courant. Il est risqué de ne pas s'enregistrer. D'après notre expérience, le niveau d'enregistrement est élevé.

Les taux d'enregistrement sont plus faibles dans d'autres régions du pays, particulièrement à Montréal ou à Toronto car les gens ne connaissent pas aussi bien leurs responsabilités qu'on le souhaiterait. Nous cherchons d'ailleurs constamment à les y sensibiliser.

L'autre enjeu entourant l'application concernait le code de déontologie applicable aux lobbyistes. Le code de déontologie n'est pas un texte réglementaire et il n'y a aucune pénalité prévue en cas d'infraction à l'une ou l'autre de ses règles. Le Parlement s'est penché sérieusement sur cette question en 1995. C'est d'ailleurs uniquement à ce moment-là qu'on a décidé de créer un code de déontologie.

Le code en question devait être parallèle à ceux auxquels sont assujettis les ministres et les fonctionnaires. On voulait établir une obligation parallèle en vertu de laquelle toute personne faisant du lobbying auprès du gouvernement doit respecter des normes d'éthique supérieures.

À l'époque, le Parlement était d'avis que le seul fait qu'il y ait enquête serait suffisamment dommageable. S'il était confirmé qu'une personne avait violé l'une des règles, cette infraction deviendrait du domaine public à la suite du rapport déposé au Parlement. On ne jugeait pas nécessaire d'imposer des sanctions pécuniaires étant donné qu'il s'agissait d'un code qui, tout en exprimant un idéal, comportait des obligations précises.

Cette démarche nous a valu beaucoup de succès. Mon bureau a reçu de nombreuses plaintes selon lesquelles un lobbyiste ou une autre personne ne respectait pas ses obligations aux termes du code. Nous avons fait des recherches pour déterminer s'il y avait là motif de faire une enquête formelle. Dans tous les cas, nous avons conclu que les faits en question ne justifiaient pas une enquête formelle.

Encore là, les lobbyistes vivent dans un monde où tout est scruté à la loupe. Dans le passé, des problèmes ont surgi, notamment la grande notoriété entourant un cas ou un autre.

Grâce à la mesure proposée, nous avons en grande partie résolu le problème. La transparence pour tout ce qui a trait au fond de la question s'est avérée être la solution.

Depuis que la loi actuelle est entrée en vigueur, un certain nombre d'incidents se sont produits, mais ils ont suscité assez peu de controverse dans l'opinion. J'attribue cela au fait que l'information est aisément disponible.

Je cite en exemple l'affaire Air Canada-Canadian qui a fait surface il y a quelques années. Tant les partis politiques que les médias souhaitaient vivement savoir qui embauchait qui pour représenter les intérêts d'Air Canada, d'Onex et de Canadian. Si je me souviens bien, pratiquement chaque lobbyiste en ville avait été embauché à un moment donné par l'une ou l'autre des parties en cause.

My office received two telephone calls during that period, both of a technical nature from the media, inquiring how to access our Web site in order that they could report on who had been hired. We were all able to read the facts of that matter each day in the newspaper.

That process depoliticized a matter of great public importance. There was not the air that something nefarious was taking place on the margins. There was full disclosure of who had been hired and what their purposes were. We were pleased with that.

In removing the words, "in an attempt to influence," we have made an exception for communications for the purposes of obtaining information. There has been much discussion about that.

Our conclusion was that lobbying is not a single event. It is usually part of a broader process.

In other words, if you enter into a lobbying venture to represent the interests of a company, it will take an entire series of different events before you accomplish your purpose.

The simple act of obtaining a piece of information, very singular, may have legitimacy in a certain circumstance where you have been asked for a piece of information. We thought that that should not necessarily bring forward a registration.

On the other hand, as I think one of your witnesses said, they might, in a certain circumstance, be required to pick up a piece of information. That individual event would not be lobbying, per se, but generally part of a larger responsibility in representing the interests of their client. You would have, in that circumstance, a registration.

Our view was that this exception would enable a number of lobbying firms to ensure that staff could phone and obtain information as to when an event or meeting would take place. That would not affect the overriding requirement that the lobbyist would have other encounters over a period of time, all of which would bring forth a requirement to register.

We did not see this as creating an exception that would cause a loophole, nor would it ignore the reality that conversations are often complex.

If I am talking to you about what is happening, the conversation could move to my clients' major concerns. That is, in our view, an activity that must be registered.

We wanted to eliminate the pure request for information as requiring registration. However, the moment that it becomes part of your wider purposes, it is better to ensure that there is registration.

Au cours de cette période, mon bureau a reçu deux coups de téléphone de nature technique de la part des médias. Les journalistes voulaient savoir comment accéder à notre site Web pour pouvoir rédiger leurs reportages sur les personnes embauchées. Nous étions tous en mesure de lire les faits quotidiennement dans les journaux.

Ce processus a contribué à dépoliticiser un enjeu d'une grande importance pour la population. On n'avait pas le sentiment qu'il se passait quelque chose de louche en coulisses. Nous avons divulgué sans réserve qui avait été embauché et dans quels buts. Nous avons jugé satisfaisante cette façon de procéder.

En ce qui a trait à la suppression des mots «destinée à influencer», nous avons fait une exception pour les communications en vue d'obtenir de l'information. Il y a eu énormément de discussions à ce sujet.

Notre conclusion, c'est que le lobbying ne se limite pas à un événement unique. Généralement, il s'inscrit dans un processus plus large.

Autrement dit, si vous vous engagez à faire du lobbying pour représenter les intérêts d'une société, il vous faudra être partie à de multiples événements différents pour accomplir votre mission.

Le simple fait de tenter d'obtenir un élément d'information très précis peut être légitime dans une situation où l'on vous aura demandé un tel renseignement. Nous avons jugé que cela n'exigeait pas nécessairement un enregistrement.

D'autre part, comme l'un de vos témoins l'a dit, si je ne m'abuse, il peut arriver dans certaines circonstances que l'on demande à un lobbyiste d'aller chercher un élément d'information. L'individu en question ne se livrerait pas à une activité de lobbying comme telle, mais cette action s'inscrirait dans sa responsabilité plus large de représentation des intérêts de son client. En l'occurrence, cela exigerait son enregistrement.

À notre avis, cette exception permettrait à un certain nombre d'entreprises de lobbying d'autoriser leurs employés à faire des appels téléphoniques pour obtenir des renseignements quant au lieu ou à l'heure d'une réunion ou d'un événement. Cela ne modifie en rien les exigences fondamentales voulant que le lobbyiste, qui aurait sans doute d'autres rencontres sur une période de temps donnée, soit tenu de s'enregistrer.

Nous n'avons pas vu cela comme une exception susceptible de créer une échappatoire ou d'ignorer que dans la réalité, les conversations sont souvent complexes.

Si la conversation a trait à un événement qui doit survenir, il est fort possible qu'elle déborde sur les préoccupations principales du client. À notre avis, il s'agit là d'une activité qui doit être enregistrée.

Nous voulions faire en sorte que le simple fait de demander de l'information ne déclenche pas l'obligation de s'enregistrer. Cependant, dès que cela s'inscrit dans le cadre d'objectifs plus larges, il vaut mieux s'assurer qu'il y a un enregistrement.



We think that with that change, we will end up with an act that, as in the past, has been relatively easy to administer. It will be much easier to enforce if that is a requirement. However, it will not put in place unnecessary administrative burdens on innocent activity.

**Senator Di Nino:** I will defer to Senator Joyal because I was going to ask the same question on information, and he is much better versed on this,

**Senator Joyal:** Mr. Wilson, I want to return to three points of your presentation.

First, you mentioned that this is all about transparency. I must commend you for the code of conduct that you have issued. The opening paragraph states:

The lobbyist code of conduct is an important initiative for promoting public trust in the integrity of government decision-making. The trust that Canadians place in public office holders to make decisions in the public interest is vital to a free and democratic society.

This is a fundamental principle.

I have expressed earlier to other witnesses that the original bill is more laconic in its preamble than your code, which states clearly the principle. I have expressed some concern about it, because it is a fundamental principle that serves to illuminate and inspire the other clauses of the bill.

Did you make representations when the review was underway to ensure that that principle was at the forefront? That is my first question.

You have referred in your own presentation to section N-24 of the original Lobbyist Registration Act that notes that the code is not a statutory instrument.

We discussed with the minister yesterday a comparison of the federal legislation with the new Lobbying Transparency and Ethics Act of the Quebec government. I draw your attention to section 53 of the act. It states:

If the lobbyist commissioner ascertains that the lobbyist has gravely or repeatedly breached the obligation imposed on lobbyists by this act or the code of conduct —

There is a clear statement in the act that the code of conduct and the provisions of the act are at par in terms of interpretation and in the context of compelling obligation.

The federal act is much looser on this. It states only that a lobbyist must abide by the code of conduct. However, it states in the same section that it is not a statutory instrument. In other words, there is a limitation on the nature of the code of conduct. There is no doubt legally that there is a clear limitation.

Nous pensons qu'avec ce changement, nous nous retrouverons avec une mesure qui, comme dans le passé, sera relativement facile à administrer. L'application de la loi se trouvera facilitée si c'est là une exigence. Cela dit, on n'impose pas ainsi un fardeau administratif inutile à des activités anodines.

**Le sénateur Di Nino:** Je vais céder ma place au sénateur Joyal parce que j'allais poser la même question en ce qui a trait à l'information et qu'il est plus versé en la matière que moi.

**Le sénateur Joyal:** Monsieur Wilson, je voudrais revenir aux trois points de votre exposé.

Premièrement, vous avez mentionné que toute la mesure s'articule autour de la transparence. Je me dois de vous féliciter pour votre code de déontologie. Le premier paragraphe se lit comme suit:

Le Code de déontologie des lobbyistes est un moyen important d'accroître la confiance du public en l'intégrité du processus décisionnel de l'Etat. La confiance que les Canadiennes et les Canadiens accordent aux titulaires d'une charge publique afin qu'ils prennent des décisions favorables à l'intérêt public est indispensable à toute société libre et démocratique.

C'est un principe fondamental.

J'ai déjà dit à d'autres témoins que le projet de loi original est plus laconique dans son préambule que votre code, qui énonce clairement ce principe. J'ai exprimé une certaine inquiétude à ce sujet car il s'agit là d'un principe fondamental qui illumine et inspire les autres articles du projet de loi.

Au moment de l'examen, avez-vous présenté des instances pour obtenir l'assurance que ce principe serait mis en relief? C'est ma première question.

Vous avez évoqué dans votre exposé la partie N-24 de la loi originale sur l'enregistrement des lobbyistes qui précise que le code n'est pas un instrument statutaire.

Hier, en compagnie du ministre, nous avons effectué une comparaison entre la loi fédérale et la nouvelle Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme du gouvernement du Québec. J'attire votre attention sur l'article 53 de cette mesure. Il stipule:

Lorsqu'il constate qu'un lobbyiste manque de façon grave ou répétée aux obligations qui lui sont imposées par la présente loi ou par le code de déontologie adopté en application de celle-ci, le commissaire au lobbyisme peut [...]

Il est clairement énoncé dans la loi que ses dispositions et le code de conduite sont assujettis à la même interprétation et s'inscrivent dans le contexte d'une obligation incontournable.

La loi du gouvernement fédéral est beaucoup plus vague à ce sujet. Elle stipule uniquement qu'un lobbyiste doit respecter le code de déontologie tout en ajoutant dans le même article qu'il ne s'agit pas d'un texte réglementaire. Autrement dit, il existe une restriction quant à la nature du code de déontologie. Sur le plan juridique, cette restriction est indéniable.



I would expect that at some time you would address that. If we are to create that impression of transparency and trust, the fundamentals of the act must be clearly stated.

My third point is in relation to information. I refer to the exception, in other words. Again, I return to the first principle. We want to achieve transparency and integrity of the system. That is your stated objective, and we fully concur with it.

However, there is an opening. The word "information" is a code word that could cover almost anything. It must be strictly interpreted in the context of the act.

Witnesses have proposed a certain number of avenues to circumscribe that. It is in the interest of the lobbyist to know the information that is an exception. It is in your interest, as well. You would have a better capacity to intervene if you feel they went beyond the line.

We have looked into the American act that defines the exception. We have looked into the Quebec act that defines the exception, too. I stated it yesterday. You might have read it in the transcript of our meeting. Of course, there is always the regulation that the Governor in Council, according to section 12 of the present act, can adopt in the pursuit of the objectives of this act.

Would it not be more appropriate for your position to have a most stringent definition of obligation, which should be through Governor in Council regulations? If we have Governor in Council regulations, they are part of the statutory instruments that are published in the *Gazette*. They have the same force of law as the original act, unless there is a limitation on the act. At least we would establish that the exception is of the same nature as the act itself.

That aspect of the proposal needs to be tightened if we want to be sure that the overall objective, which is to make the system more credible, is met by the original proposals.

**Mr. Wilson:** The first question was whether the preamble could be changed to reflect the comments that were made in the lobbyist code of conduct, which I had prepared and submitted to Parliament.

I agree with you that the lobbyist code of conduct was perceived as complementing the obligations that government had placed successively on public servants and Governor in Council appointees, ministers and others. The obligations begin with a set of principles of expectations for those in public life. The new code of 1994 for public office holders began in its current form in 1985. One of the most important points of that beginning was that public office holders have to perform their activities with the highest level of integrity. It also states that in their activities, public office holders have to act in a way that meets the test of public scrutiny, which is not met by merely acting within the law.

Je m'attendrais à ce qu'à un moment donné, vous régliez cela. Si nous voulons créer cette impression de transparence et de confiance, il convient d'énoncer clairement les principes fondamentaux sous-jacents de la loi.

Mon troisième point porte sur l'information. Autrement dit, je fais référence à l'exception. Encore une fois, je reviens à la raison d'être de la mesure. Nous souhaitons assurer la transparence et l'intégrité du système. C'est là l'objectif énoncé, et nous y souscrivons tous sans réserve.

Cependant, il existe une échappatoire. Le terme «information» est un terme passe-partout qui englobe pratiquement n'importe quoi. Or, il faut qu'il soit interprété rigoureusement dans le contexte de la loi.

Des témoins ont proposé diverses avenues pour contourner le problème. Il est dans l'intérêt du lobbyist de savoir quelle information constitue une exception. Il serait aussi avantageux pour vous que cela soit précisé. Vous seriez alors mieux placé pour intervenir si vous êtes convaincu qu'il y a eu manquement.

Nous avons examiné la définition d'exception qui se trouve tant dans la loi américaine que dans la loi québécoise. J'en ai fait lecture hier. Vous l'avez peut-être lu dans la transcription de nos délibérations. Évidemment, aux termes de l'article 12 de la loi actuelle, le gouverneur en conseil a le loisir de prendre un règlement en vue d'assurer la réalisation des objectifs visés.

Ne serait-il pas préférable, dans l'exercice de votre poste, de pouvoir compter sur une définition des plus strictes de cette obligation, ce qui devrait se faire par l'entremise d'un règlement du gouverneur en conseil? Les règlements du gouverneur en conseil font partie des textes réglementaires publiés dans *La Gazette du Canada*. Ils ont force de loi, au même titre que la loi originale, à moins que cette dernière soit soumise à une restriction. À tout le moins, nous établirions ainsi que l'exception est de même nature que la loi elle-même.

Il faut resserrer cet aspect doit être resserré si nous voulons nous assurer que l'objectif global, qui est de rendre le système plus crédible, est respecté dans les propositions originales.

**M. Wilson:** Premièrement, vous vouliez savoir si l'on pouvait modifier le préambule pour refléter les déclarations figurant dans le code de déontologie des lobbyistes que j'ai élaboré et soumis au Parlement.

Je conviens avec vous que le code de déontologie des lobbyistes était perçu comme un complément aux obligations que le gouvernement a imposées successivement aux fonctionnaires et aux titulaires d'une charge publique nommés par le gouverneur en conseil, aux ministres et à d'autres. Ces obligations naissent d'une série de principes énonçant les attentes à l'égard des acteurs de la vie publique. Le nouveau code de 1994 à l'intention des titulaires de charge publique a vu le jour sous sa forme actuelle en 1985. L'un des points les plus importants, dès le départ, a été d'exiger des titulaires de charge publique qu'ils se livrent à leurs activités avec une intégrité irréprochable. Il est également mentionné que ce faisant, ils doivent adopter un comportement qui résiste à l'examen public, ce qui va au-delà du simple respect de la loi.

I use this as a point of departure because there are strengths in a code. A code will not find itself the subject of massive deliberation in courts of law. It allows, in effect, a greater degree to deal with the essence of the issue before us. That has worked well, in my view, for the code for public office holders. There is a set of standards that allows you to apply those principles to the situation at hand. It also means that an issue can be dealt with more quickly than it can with judicial consideration.

Whether this should be found in the preamble, I will not say. However, it is an absolutely fundamental part of the code that the trust that Canadians place in public office holders to make decisions in the public interest is at the heart of our democratic system.

This leads to the question you raised about the lobbyist code of conduct and a comparison with the Lobbying Transparency and Ethics Act of Quebec, in particular section 53. We have a code and therefore I have been able to deal with its application by analyzing different situations. I have had to deal with the question of Chinese walls. That is a situation in which a firm is providing consulting advice to government departments at the same time that others in the same firm may have taken on lobbying assignments. There are a number of firms in this town that have those dual responsibilities. I have been asked the question. I approached it from the point of view of this code, and I was able to determine that drawing upon a Supreme Court decision that the use of Chinese walls could be used to deal with it. I thought that was dealt with satisfactorily.

More recently, there had been accusations made that a number of public office holders and a number of lobbyists were engaged in improper behaviour and that the lobbyists were in breach of the lobbyists' code of conduct by engaging in improper influence. This accusation was made against a wide variety of lobbyists.

I was able to issue an interpretation of that, which has allowed me to deal with a number of cases. There may be some judicial determination on the case. However, it seems to me that a code should not be too quickly dispensed with because it has great merit in terms of how it applies and its aspirational tone is easier to maintain. In formulating it, we certainly tried to set off some broader principles. We use the word "should" and then we had some rules where we used the word "shall." I am not sure that the case has been made to have it expressed in statutory terms. The flexibility that comes from having a code, as opposed to a statutory instrument, is beneficial because it means that an ethics commissioner, in future, when dealing with a new, unanticipated situation would be in a position, under the terms of the legislation, to draft an additional code to deal with a problem that previously had not been anticipated.

J'utilise ce principe comme point de départ car un code présente bien des atouts. Un code ne fera pas l'objet de longues délibérations devant les tribunaux. En fait, il nous permet, dans une plus grande mesure, de nous attacher à l'essence même de l'enjeu qui nous intéresse. À mon avis, cette démarche a bien fonctionné dans le cas du code pour les titulaires de charge publique. Il existe un ensemble de normes qui nous permettent d'appliquer ces principes à la situation en cause. En outre, un problème peut être ainsi réglé plus rapidement que par la voie judiciaire.

Quant à savoir si cela devrait être précisé dans le préambule, je ne me prononcerai pas. Cependant, le concept voulant que les Canadiens puissent être confiants que les titulaires de charge publique prennent leurs décisions dans l'intérêt public est au coeur de notre système démocratique; c'est un élément absolument fondamental du code.

Voilà qui m'amène à la question que vous avez soulevée au sujet du code de déontologie des lobbyistes. Vous faites une comparaison avec la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme du Québec, en particulier l'article 53. Nous avons un code et par conséquent, j'ai été en mesure d'en évaluer l'application en analysant différentes situations. J'ai dû régler des problèmes de compartimentage au moyen de la muraille de Chine. Il s'agit d'une situation où une entreprise offre des services d'experts-conseils aux ministères du gouvernement alors que d'autres personnels, dans la même entreprise, se livrent à des activités de lobbyisme. Un certain nombre d'entreprises ici à Ottawa assument cette double responsabilité. On m'a donc demandé de me pencher sur la question. Je l'ai abordée dans la perspective du code, et je suis arrivé à la conclusion, en me fondant sur un arrêt de la Cour suprême, que l'on pouvait recourir à la muraille de Chine pour contourner le problème. À mon avis, l'affaire a été réglée de façon satisfaisante.

Plus récemment, des accusations ont été portées contre un certain nombre de titulaires de charge publique et de lobbyistes dont la conduite était apparemment douteuse. On leur reprochait d'avoir enfreint le code de déontologie dans leurs activités visant à exercer une influence. Cette accusation avait été portée à l'égard de plusieurs lobbyistes.

J'ai été en mesure de rédiger à cet égard un bulletin d'interprétation qui m'a permis de régler un certain nombre de cas. Cela dit, il est toujours possible que les tribunaux soient appelés à se prononcer dans cette affaire. Cependant, nous ne devrions pas être trop pressés de nous défaire du code car la façon dont il s'applique est fort avantageuse et son caractère inspirational est plus facile à maintenir. Lorsque nous l'avons formulé, il va de soi que nous avons tenté d'énoncer certains grands principes. Nous avons employé le terme «devrait» et, à l'égard de certaines règles, le terme «doit». Je ne suis pas certain que l'on ait fait valoir de façon convaincante le bien-fondé d'exprimer cela en langage législatif. La souplesse dérivant d'un code, par opposition à un texte législatif, est avantageuse. En effet, un commissaire à l'éthique qui, à l'avenir, se retrouverait aux prises avec une situation nouvelle ou imprévue pourrait, aux termes de la loi, élaborer un nouveau code pour régler un problème que l'on n'a pas su anticiper.



However, the question in Quebec raises a problem that we did address. The language in Quebec says that if a lobbyist commissioner ascertains that a lobbyist has gravely or repeatedly breached the obligations, the commissioner may prohibit the registration of the lobbyist in the registry of lobbyists.

That is a position about which we were concerned. If you were to find that a lobbyist had breached the code of conduct, could there be a penalty in place that would forbid that individual from lobbying? We were receiving strong advice that there is a constitutional point of fundamental principle that a person cannot be denied the opportunity to make a representation to a public office holder. Quebec has decided that there will be such a penalty and the matter can be referred to the courts.

The U.S. Lobbyist Declaration Act specifically states that under no circumstances can there ever be a penalty within their lobbying activities that would prevent someone from exercising their constitutional rights to make representations. I am a little worried about something that forbids a person from lobbying. We had thought, and I remain convinced, that if a lobbyist fails one of the rules of this code, and that information is tabled in the house and put on my Web site, then that lobbyist is deemed unethical. In my experience, most companies would be rather unhappy about being associated with someone with such a reputation. You are taking an extreme risk, which may well deny you the possibility of future employment. It would raise a question if the company in question thought that they wanted unethical lobbyists. That would say a great deal about the company.

The last point was on information and whether regulation through Governor in Council might be necessary. I accept the points that you are making. Currently we think that the solution to the definition was to issue it through a provision of an interpretation bulletin by the registrar. This is provided for in the act. We have used this with great success in the past. For example, what constituted a significant part of your duties? The registrar had determined that it was 20 per cent and that has been greatly honoured.

That is an easy way to deal with it. We thought that would be our first approach. However, I accept your broader point that if this turns out to be a point of confusion, and we need something more precise, then we have the ability to propose a regulation to the Governor in Council.

**Senator Joyal:** On the point you raised about establishing the code of conduct on the same basis as the act, that becomes a Charter issue. I fully agree with you that there has to be due process when someone is suspended from a benefit. Sections 54 and 57 of the Lobbying Transparency and Ethics Act provide for due process, as you are well aware. Section 54 states that before issuing a decision, the commissioner must inform the lobbyist of the intended decision and the reasons therefore and of the content of any complaints regarding the

Toutefois, la mesure adoptée au Québec soulève un problème que nous avons réglé. Il est stipulé dans la mesure québécoise que si le commissaire au lobbyisme constate qu'un lobbyiste manque de façon grave ou répétée à ses obligations, ce dernier peut être radié du registre des lobbyistes.

C'est là une position qui n'est pas sans nous inquiéter. Si l'on constate qu'un lobbyiste a enfreint le code de déontologie, pourrait-on lui interdire la pratique du lobbyisme? Nous avons reçu des avis solides selon lesquels en vertu d'un principe constitutionnel fondamental, on ne saurait nier à qui que ce soit la possibilité de présenter des instances à un titulaire de charge publique. Le Québec a décidé d'imposer une telle sanction et la question peut être soumise aux tribunaux.

La U.S. Lobbyist Declaration Act précise qu'aucune circonstance ne justifie qu'on impose en matière de lobbyisme une sanction qui empêcherait quelqu'un d'exercer son droit constitutionnel de présenter des instances. Je m'inquiète quelque peu d'une disposition qui interdit à une personne de s'adonner au lobbying. Nous pensions — et j'en demeure convaincu — que si un lobbyiste ne respecte pas l'une des règles du code et que cette information est déposée à la Chambre et publiée sur mon site Web, ce dernier sera jugé plutôt laxiste en matière d'éthique. D'après mon expérience, la plupart des sociétés n'aimeraient guère être associées à quelqu'un ayant une telle réputation. En agissant de cette façon, un lobbyiste court un grand risque, celui de ne plus pouvoir travailler. Il y aurait lieu de se poser des questions si la société en cause souhaitait embaucher des lobbyistes au caractère douteux. Cela en dirait long sur la société elle-même.

Le dernier point portait sur l'information. Vous vouliez savoir si un règlement pris par le gouverneur en conseil ne serait pas nécessaire. J'accepte vos arguments. À l'heure actuelle, nous pensons qu'en ce qui concerne la définition, la solution consiste à passer par la voie d'un bulletin d'interprétation émanant du registraire. Cela est prévu dans la loi. Dans le passé, nous avons eu recours à cette méthode avec beaucoup de succès. Par exemple, qu'entendait-on par une partie importante de ses fonctions? Le registraire a déterminé que cela représentait 20 p. 100 des fonctions, ce qui a été largement respecté.

C'est une manière facile de régler le problème. Nous avons donc pensé que ce serait là notre première démarche. Cependant, j'accepte votre commentaire général: advenant que cela soit source de confusion et que nous ayons besoin d'un libellé plus précis, à ce moment-là, nous avons la possibilité de proposer un règlement au gouverneur en conseil.

**Le sénateur Joyal:** Pour ce qui est de fonder le code de déontologie sur les mêmes bases que la loi, cela devient une question qui relève de la charte. Je suis tout à fait d'accord avec vous pour qu'un processus équitable s'applique lorsque quelqu'un se voit privé d'un avantage. Les articles 54 et 57 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme assurent un tel processus, comme vous le savez pertinemment. Selon l'article 54, le commissaire doit, avant de prendre sa décision, informer le lobbyiste de son intention ainsi que des motifs sur



lobbyist. The commissioner must also give the lobbyist the opportunity to present observations and, where necessary, to file documents to complete his or her file.

The act also states that a decision of the commissioner may, upon a motion served on the commissioner, be appealed by the lobbyist concerned before a judge of the court of Quebec.

There is due process provided for in the act if the code has the same legal nature. You cannot deprive someone of a benefit without allowing the person an opportunity to present his or her challenge to that, given the principles enshrined in the Charter, which I feel are reflected in this act.

One essential element, which you have raised, is: What should the legal nature of a code of conduct be? I have read the decision of the Supreme Court of Canada of 1990 — I think it was *McMurtry* — that came to the conclusion on the basis that it was a code of profession. I do not remember which province — it was a long time since I read the decision — but it was a code on conduct that applied to one profession. The Supreme Court of Canada came to the conclusion that the code of conduct that was before the court was not compelling in court. I remember that.

I will go back to that because I think it is an important element. We are discussing codes of conduct for senators, MPs and others, and I think it is important to understand what is the legal nature of a code of conduct.

Once you have put it in the statute, and you have invested a public officer with some powers of investigation and you deal with the fundamental rights of the people, the nature of the obligation has to be legally established. Otherwise, as you have said, there is some kind of imbalance between the penalty and the obligations. There has to be a balance between the obligations and the penalty in our system. There is an element of fairness; it is one of the principles of fundamental justice in Canada. The Supreme Court of Canada and Court of Appeal in Canada re-established that through all kinds of decisions.

It seems to me that there is still, in our bill, some kind of imbalance. The penalty you will impose is such an important penalty in our traditional common law system — the person will be publicly denounced and stigmatized — that there should be other, lower levels of penalties that would give you better tools to implement the code of conduct. With such a drastic penalty, essentially your hands are tied. You will have a tendency not to apply it because it is too outrageous. You feel the case does not deserve that much of a penalty. Nevertheless, it is conduct that is unbecoming and should be disciplined.

Therefore, I feel that there is some kind of looseness about the principles in the present system. I wonder if, on the basis of our experience and what we try to establish in Parliament and in the public service — because the code you refer to, the public service

lesquels celle-ci est fondée et l'informer, le cas échéant, de la teneur des plaintes qui le concernent. Il doit aussi permettre au lobbyiste de présenter ses observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier.

La loi précise aussi que le lobbyiste visé par la décision du commissaire peut, sur requête signifiée à ce dernier, interjeter appel de cette décision devant un juge de la Cour du Québec.

La loi prévoit un processus équitable si le code a la même nature juridique. On ne peut priver quelqu'un d'un avantage sans lui permettre de contester cet état de fait compte tenu des principes inscrits dans la charte, principes qui, à mon avis, se reflètent dans cette mesure.

Il y a un élément essentiel que vous avez soulevé: quelle devrait être la nature juridique d'un code de déontologie? J'ai lu la décision de la Cour suprême du Canada de 1990 — je crois que c'était l'arrêt *McMurtry* — qui s'est prononcée en fonction du fait qu'il s'agissait d'un code d'éthique professionnelle. Je ne me souviens pas dans quelle province c'était, puisqu'il y a longtemps que j'ai lu cette décision, mais il s'agissait d'un code d'éthique qui s'appliquait à une profession. La Cour suprême du Canada a conclu que le code dont le tribunal était saisi n'avait pas force de loi. Je m'en souviens.

Je vais revenir là-dessus parce que j'estime que c'est un élément important. Nous discutons de codes de déontologie à l'intention des sénateurs, des députés et d'autres personnes, et j'estime qu'il faut bien comprendre quelle est la nature juridique d'un code de déontologie.

Une fois qu'il est intégré à la loi et que vous avez investi un titulaire de charge publique de certains pouvoirs d'enquête où sont en jeu les droits fondamentaux des citoyens, la nature de l'obligation doit être établie légalement. Sinon, comme vous l'avez dit, il y a un déséquilibre entre la sanction et les obligations. Il faut qu'il y ait un équilibre à cet égard dans notre système. Il y a là un élément d'équité; c'est l'un des principes de la justice fondamentale au Canada. La Cour suprême du Canada et la Cour d'appel du Canada l'ont d'ailleurs réitéré dans de multiples décisions.

À mon avis, le projet de loi renferme toujours un certain déséquilibre. La sanction que vous imposez est tellement lourde dans notre système de common law traditionnel — la personne en question sera dénoncée et vilipendée publiquement — qu'il devrait y avoir d'autres sanctions, moins draconiennes, qui constitueraient de meilleurs outils pour mettre en oeuvre le code de déontologie. Avec une sanction aussi drastique, vous avez essentiellement les mains liées. Vous aurez tendance à ne pas l'imposer car elle est trop extrême. Vous aurez le sentiment que l'infraction ne saurait être sanctionnée aussi sévèrement. Néanmoins, comme il s'agit d'une irrégularité, il faut tout de même la sanctionner.

Par conséquent, j'estime qu'un certain flou entoure les principes figurant dans le projet de loi. Je me demande si, en nous fondant sur notre expérience et sur ce que nous tentons de réaliser au Parlement et dans la fonction publique — car le code

1995, as you know is under revision, under discussion, the Public Service Commission has issued on its Web site a list of principles they want to revisit...

**The Chairman:** Question, Senator Joyal?

**Senator Joyal:** Could you comment generally on that aspect of the bill, of the original act and the bill? What does it do in terms of establishing the better balance between those principles?

**Mr. Wilson:** I am in total agreement that, at the end of the day, the penalty that could come from a determination that the lobbyist code had been breached could have serious consequences. That was very much a matter of discussion at the time when the act was last changed.

In setting it out, section 10 of the act on the lobbyist code of conduct states that where the Ethics Counsellor believes on reasonable grounds that a person has breached the code, the Ethics Counsellor shall investigate; and, in making that determination, acquires all of the powers of the Superior Court of Record.

It also states specifically that before finding that a person has breached the code, the Ethics Counsellor shall give the person a reasonable opportunity to present their views to the Ethics Counsellor. Then the information is tabled in Parliament.

The way that we try to deal with the problem that you have raised is that if we receive a complaint, we do not immediately set about creating an investigation. My office takes the information that has been provided to us, and individuals within the office are then assigned to get the basic facts. On the basis of that, a report is provided to me as to what that determination of the facts suggests. It is on the basis of that information that I would then say whether or not I believe on reasonable grounds that a person has breached the code.

We have not reached that point on any case. There have been circumstances where a lobbyist has carried out something that they probably should have thought better of. It was easy to deal with it in that preliminary stage rather than launching the full panoply of powers that the act invests in the Ethics Counsellor.

This is not a power to be used frivolously. It is a power that is important and has to be dealt with carefully. One of the reasons is that the legislation dealing with the ethics package proposes that the registrar acquire the powers to deal with the lobbyist code of conduct. I expressed a reservation about that because the registrar is not a senior person. I currently have a senior person there, but that was for the reasons of the amendment to the act. It is an administrative function.

This is an important power. Therefore, I said in the other place that consideration should be given, if you are changing my job, to give it to the person who is taking over the main elements of my job. In other words, this power under the code of conduct has to be carefully constrained and dealt with with a great deal of care and attention to the individuals being affected.

dont vous avez parlé, qui s'applique à la fonction publique depuis 1995 et qui comme vous le savez, est en cours d'examen, après discussion, la Commission de la fonction publique a publié sur son site Web une liste de principes qu'elle souhaite réviser...

**La présidente:** Votre question, sénateur Joyal?

**Le sénateur Joyal:** Pouvez-vous commenter de façon générale cet aspect, dans la loi originale et dans la présente mesure? Comment réussit-il à créer un meilleur équilibre entre ces principes?

**M. Wilson:** Je suis tout à fait d'accord. En dernière analyse, la sanction découlant de la constatation que le lobbyiste a enfreint le code pourrait avoir de sérieuses conséquences. Cela a donné lieu à de nombreuses discussions la dernière fois que l'on a modifié la loi.

Ainsi, l'article 10 de la Loi sur le code de déontologie des lobbyistes stipule que «le conseiller fait enquête lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne a commis une infraction au code». Et, ce faisant, il acquiert tous les pouvoirs d'une cour supérieure d'archives.

Il est aussi mentionné spécifiquement qu'avant de statuer qu'une personne a enfreint le code, le conseiller doit lui donner la possibilité de présenter son point de vue. Ensuite, l'information est déposée au Parlement.

Voici comment nous tentons de régler le problème que vous avez soulevé. Si nous recevons une plainte, nous ne lançons pas immédiatement une enquête. Mon bureau prend notre de l'information qui nous a été fournie et ensuite, des employés sont mandatés pour recueillir les faits. Ils me remettent subséquemment un rapport sur ce que suggèrent les faits. C'est sur la base de cette information que je détermine s'il y a ou non des motifs raisonnables de croire qu'une personne a enfreint le code.

Dans aucun cas, nous n'en sommes arrivés là. Il est arrivé qu'un lobbyiste fasse quelque chose qu'à la réflexion, il n'aurait sans doute pas dû faire. Le problème a été facile à régler à cette étape préliminaire, de sorte qu'il n'a pas été nécessaire de recourir au pouvoir que la loi confère au conseiller en éthique.

Ce n'est pas un pouvoir qu'il faut utiliser à la légère. C'est un pouvoir énorme qu'il faut manier avec soin. L'une des raisons, c'est que la mesure ayant trait à l'éthique propose que le registraire soit chargé de veiller à l'observance du code de déontologie des lobbyistes. J'ai exprimé une réserve à cet égard car le registraire n'est pas un haut fonctionnaire. À l'heure actuelle, j'ai assigné un haut fonctionnaire à ce poste, mais c'était dans le contexte de la modification de la loi. Il s'agit d'une fonction administrative.

C'est là un pouvoir important. Par conséquent, j'ai dit à l'autre endroit que si l'on modifie mon travail, on devrait envisager de confier cela à la personne qui assume les principales responsabilités du poste. Autrement dit, il faut circonscrire soigneusement ce pouvoir et l'exercer en veillant avec beaucoup de sérieux à ses incidences sur les personnes concernées.



**The Chairman:** I would suggest that we try to wrap this up by shortly after 1 o'clock so we can do clause-by-clause consideration.

**Senator Di Nino:** I, too, am quite concerned about the issue raised by Senator Joyal on the potential creation of a loophole from registration when the lobbyist or someone is only requiring information. For clarification purposes, I believe I heard you say that you would deal with this through an interpretation bulletin; but I am still concerned about how we monitor whether these discussions or requests have gone over the line. How does one know when the line has been crossed if there really are no rules to abide by? In effect, it would be left up to the interpretation of whom — the person making the inquiry or the person answering or providing the information?

I think we are creating a loophole that will result in some serious problems in the future. I do not think that the suggested solution to this is the correct one. Could you satisfy me or clarify for me how this would be accomplished?

**Mr. Wilson:** The major change here was to remove a serious problem, and that is "in an attempt to influence." That was the point at which we had no enforcement powers. The simple removal of that language will make it possible for us to secure a conviction if necessary in a court of law, which means that the lobbyist will certainly register.

I can only try to answer your concerns from our experience on this matter. There are two points, the first being that we get many calls as to why someone is not registered. People are curious about this — competitors, departments and public servants who are dealing with someone. Because the registry is so easily accessible on the Internet, it is easy to find this; and people tend to bookmark it that has a business in this. It is constantly used.

The registrar has gone about her business in such a way that when we get a call or read something in the newspaper or hear a comment made in Parliament, she will contact the individual involved so that they may have a discussion about the individual's activities. Generally, that discussion generates two outcomes: One, they both agree that the person is not engaged in lobbying and therefore no registration is required, or two, the person has been engaged in a lobbying activity and complies by registration.

We were criticized in the other place by the fact that we were not charging people in these circumstances. Our answer to was straightforward. We thought that the purpose of the act was transparency and public interest was being met by registration.

I cannot overemphasize the fact that there is constant surveillance by members of the lobbying community as to what their competitors are doing. This has led us to believe, and we have been able to prove, that we have a high degree of compliance. We think that we will be able to demonstrate

**La présidente:** Je propose que nous essayions de terminer peu après 13h pour que nous puissions faire l'étude article par article.

**Le sénateur Di Nino:** Tout comme le sénateur Joyal, je m'inquiète de la possibilité que l'on puisse se soustraire à l'obligation d'enregistrement lorsqu'un lobbyiste ou quelqu'un d'autre se borne à demander de l'information. J'aimerais obtenir une précision. Je crois vous avoir entendu dire que vous pourriez régler le problème au moyen d'un bulletin d'interprétation, mais ce que je me demande, c'est comment nous pouvons surveiller ces activités afin de déterminer si ces discussions ou ces demandes vont trop loin. Comment peut-on savoir s'il y a eu transgression s'il n'y a pas vraiment de règles à respecter? En fait, cela est laissé à l'interprétation de qui — de la personne qui fait la demande de renseignements ou de la personne qui y répond ou qui fournit l'information?

Je pense que nous créons une échappatoire qui ne manquera pas de causer de sérieux problèmes à l'avenir. À mon avis, la solution proposée n'est pas adéquate. Pourriez-vous me donner des explications ou me préciser comment on pourrait y arriver?

**M. Wilson:** Le principal changement qui a été apporté, c'est-à-dire la suppression de l'expression «destinée à influencer» contribue à éliminer un problème sérieux. C'est à cet égard que nous n'avions aucun pouvoir d'exécution. Le simple fait de supprimer ces termes nous permettra d'obtenir une condamnation par un tribunal, le cas échéant, ce qui signifie que le lobbyiste va certainement s'enregistrer.

Je peux seulement tenter de vous répondre en me fondant sur notre expérience à cet égard. J'aborderai deux points. Premièrement, on nous appelle souvent pour nous demander pourquoi un tel ou un tel n'est pas enregistré. Les gens sont curieux de savoir — concurrents, ministères et fonctionnaires qui ont affaire avec des gens. Étant donné que le registre est facilement accessible sur l'Internet, on peut aisément savoir ce qu'il en est et les intervenants du milieu ne se privent pas de le consulter. On y a recours constamment.

La registraire procède de la façon suivante. Lorsque nous recevons un appel, que nous lisons quelque chose dans le journal ou que nous entendons un commentaire dans l'enceinte du Parlement, elle communique avec la personne concernée et l'invite à discuter avec elle de ses activités. Généralement, cette discussion donne deux résultats: premièrement, ils conviennent tous deux que la personne en question ne s'adonne pas à des activités de lobbying et que, par conséquent, aucun enregistrement n'est nécessaire; ou, deuxièmement, la personne s'adonne effectivement à des activités de lobbying et se plie aux règles en s'enregistrant.

À l'autre endroit, on nous a reproché de ne pas porter d'accusation en pareil cas. Notre réponse a été très simple. À notre avis, l'objectif de la loi soit d'assurer la transparence et l'intérêt public avait été respecté à la suite de l'enregistrement.

Je ne saurais trop insister sur le fait que les gens du milieu du lobbying exercent une surveillance constante sur ce que font leurs concurrents. Cela nous a amenés à conclure — et nous avons été en mesure de le prouver — que dans une grande mesure, les règles sont respectées. Nous pensons que nous pourrions démontrer, au



through an interpretation bulletin, which is part of the registrar's powers, that the loophole you worry about is a limited exception and we will demonstrate how it will apply. We will find it beneficial in the drafting to take into account the concerns that you and others around this table have expressed. If it does not work, we can then use a statutory instrument to deal with it. Our experience has been that this act has been relatively easy to enforce because the damage to reputation is too great.

**Senator Di Nino:** You made reference to an interpretation bulletin. That obviously leaves the decision up to an interpretation by someone. The registrar would do that. How would the registrar know about a discussion that I, seeking information, have had with someone that may have overstepped the line?

**Mr. Wilson:** As I say —

**Senator Di Nino:** — innocently.

**Mr. Wilson:** I attempted to deal with that at the beginning by saying that lobbying is generally a series of activities. When one enters into an undertaking with a client, over a period of time there will be a number of communications with a variety of public office holders about the objectives of that client. It may be a piece of legislation, a regulation or a contract. Very seldom is it a singular event. Therefore, there may well be a conversation in which it is revealed that someone did step over the line but if that was the only thing that ever happened and there was no further communication, then no great harm would have been done to the public interest. If it were true lobbying engagement, it would have a series of these events that would be less ambiguous.

**Senator Di Nino:** I have one more question on another concern that has been raised by a number of people in the other place and in hearings in this committee. The amount of money spent on the lobbying effort — on a lobbying campaign — can vary greatly. We understand that there are time and other considerations but some have recommended that disclosure include the cost of the lobbying campaign. We have heard from the government side that that is not necessary, for a number of reasons. Could you share your thoughts with us on that?

**Mr. Wilson:** This matter has been looked at thoroughly over time. It was reviewed in 1995 and the committee, at that time, recommended against such an inclusion in the disclosure.

The issue arose again and a variety of views were expressed. The committee essentially asked government to take another look at it and come to a conclusion. We concluded that it would not add any important benefits to the public interest.

moyen d'un bulletin d'interprétation, ce qui relève des pouvoirs du registraire, que l'échappatoire qui vous inquiète est une exception limitée et nous vous montrerons comment cela s'appliquera. Il sera utile au moment de la rédaction de prendre en compte les préoccupations que vous-même et d'autres autour de la table ont exprimées. Advenant que cela ne fonctionne pas, nous pourrions alors recourir à un texte réglementaire pour régler le problème. D'après notre expérience, cette mesure est d'application relativement facile étant donné que les atteintes à la réputation ont de très graves conséquences.

**Le sénateur Di Nino:** Vous avez fait référence à un bulletin d'interprétation. De toute évidence, cela laisse la décision à l'interprétation de quelqu'un. Le registraire serait la personne désignée. Comment le registraire pourrait-il être au courant d'une discussion que j'ai eue, sous prétexte de demander de l'information, et au cours de laquelle les règles auraient pu être transgressées?

**M. Wilson:** Comme je l'ai dit...

**Le sénateur Di Nino:** ... en toute innocence.

**M. Wilson:** J'ai essayé d'expliquer cela au début en disant que le lobbying englobe généralement de multiples activités. Lorsqu'un lobbyiste conclut une entente avec un client, il aura, sur une période de temps, un certain nombre de communications avec divers titulaires de charges publiques au sujet des objectifs du client en question. Ce peut être une mesure législative, un règlement ou un contrat. Il est très rare que cela se borne à une seule occurrence. Par conséquent, il se peut fort bien qu'il y ait une conversation au cours de laquelle il est révélé que quelqu'un est allé trop loin, mais si c'est la seule fois que cela s'est produit et qu'il n'y a pas d'autres communications, alors l'intérêt public aurait été sauf. Dans le contexte d'un véritable engagement de lobbying, il y aurait eu une multitude d'occasions où cela aurait été moins ambigu.

**Le sénateur Di Nino:** J'ai une question supplémentaire sur un autre sujet de préoccupation soulevé par un certain nombre de personnes à l'autre endroit et au cours des audiences de notre comité. Les sommes d'argent consacrées aux efforts de lobbying — à une campagne de lobbying — peuvent varier énormément. Nous comprenons qu'il existe des contraintes de temps et d'autres considérations qui entrent en jeu, mais certains ont recommandé que la communication englobe le coût de la campagne de lobbying. D'après les ministériels, cela n'est pas nécessaire, pour un certain nombre de raisons. Pourriez-vous nous dire ce que vous en pensez?

**M. Wilson:** Cette question a été examinée à fond au fil des ans. Elle a fait l'objet d'une étude en 1995 et le comité, à l'époque, a recommandé que cela ne soit pas inclus dans les exigences de divulgation.

La question est revenue sur le tapis et diverses opinions ont été exprimées. Essentiellement, le comité a demandé au gouvernement de se pencher de nouveau là-dessus et d'en arriver à une conclusion. Nous avons conclu que cela n'accroîtrait pas de façon sensible la protection de l'intérêt public.

That conclusion was born of a variety of things. The registrar and I travelled to the U.S. to see how the Americans handle this matter. They have large bands but they do have an interpretation problem in terms of the portion of the activities that relate to the lobbying. There are some serious interpretive problems. It may be difficult to effectively enforce.

There is another issue, however: Is money the only determinant of the effectiveness of a lobbying campaign? I believe it was someone around this table who said that they did not agree with the notion that money was the only element in the effectiveness of a campaign. In fact, we have watched a great deal of money being spent rather ineffectively on major, public policy issues by some wealthy corporations.

Some of the most effective lobbying does not have a cost at all. It may include a series of telephone calls or encounters that a senior person may have with a senior public office holder, which can have a dramatic impact on how legislation is subsequently shaped — there is no money involved in that. We think that is important, by the way, and should be part of the registration. It was part of the motivation that led us to use the same approach for corporations as we use for not-for-profit organizations in that the senior officer is required to make the filing and then listing of those other people that will be engaged in the lobbying activities.

**Senator Grafstein:** Thank you, Mr. Wilson, for undertaking probably the most difficult job in government. We know the difficulties, the pressures, the problems and the confusion in the public mind. I hope that this bill does not add to that confusion. I will make a comment and then ask a specific question.

I am concerned about the scope of this bill because it is much too broad and wide. The preamble states that the public is entitled to know who is engaged in lobbying activities. I cannot think of a single person I have met from my son, to my wife, to my cousins, to people on the street, to the cab drivers, who do not lobby me for something. They lobby me for something related to the development or amendment of any policy or program of the Government of Canada. It happens every day, wherever I go. If I hide the fact that I am a public office holder, that is great, but I still hear it.

**The Chairman:** The question is: Are they being paid to do it?

**Senator Grafstein:** Chairman, just give me one moment.

Therefore, will this bill inhibit my constitutional responsibilities as a senator to represent the interests in the regions of my community? I believe that it will. I hope that you can convince me that I am wrong. Our role as senators is different than the role of members of the House of Commons. We are here to promote our regions and the interests in the regions, both public and private. There does not appear to be, and you have

Cette conclusion se fonde sur divers facteurs. La registraire et moi-même nous sommes rendus aux États-Unis pour voir comment les Américains s'y prennent. Leurs interdictions ont une vaste portée, mais elles posent un problème d'interprétation quant à la partie des activités qui constituent du lobbying. Ils sont aux prises avec de sérieux problèmes d'interprétation, ce qui risque de rendre leur régime difficile à appliquer.

Cela dit, une autre question se pose: l'argent est-il le seul déterminant de l'efficacité d'une campagne de lobbying? Je crois que quelqu'un autour de la table a dit qu'il n'acceptait pas l'idée que l'argent est le seul facteur qui compte pour évaluer l'efficacité d'une campagne. En fait, nous avons vu certaines sociétés nanties dépenser de façon plutôt inefficace des sommes considérables dans de grands dossiers d'orientation stratégique.

Parfois, le lobbying le plus efficace ne coûte rien du tout. Cela peut englober une série de conversations téléphoniques ou de rencontres entre un haut placé et un titulaire de charges publiques important, qui peuvent modifier sensiblement la façon dont on structurera subséquemment une mesure législative. Il n'y a pas d'argent qui entre en jeu à ce moment-là. Soit dit en passant, nous estimons que ces activités sont importantes et qu'elles devraient être assujetties à l'enregistrement. C'est en partie ce qui nous a amenés à adopter à l'égard des sociétés la même approche que pour les organismes sans but lucratif, en ce sens que le cadre supérieur est tenu de s'enregistrer et de dresser la liste de toutes les autres personnes qui s'adonneront à des activités de lobbying.

**Le sénateur Grafstein:** Merci, monsieur Wilson, d'avoir accepté ce qui est sans doute le poste le plus délicat au gouvernement. Nous sommes au courant des difficultés, des pressions, des problèmes auxquels vous vous heurtez, sans compter la confusion qui règne dans l'opinion publique. J'espère que la présente mesure n'ajoutera pas à cette confusion. J'aimerais faire une observation et ensuite poser une question précise.

Je m'inquiète de la portée de la mesure, que je juge trop vaste. Le préambule précise que les citoyens ont le droit de savoir qui s'adonne à des activités de lobbying. Je pense que tout le monde, à commencer par mon fils, ma femme, mes cousins, les passants dans la rue et jusqu'aux chauffeurs de taxi, essaient de m'influencer. On me réclame quelque chose. On me demande d'intervenir au sujet de l'élaboration ou de la modification d'une politique ou d'un programme du gouvernement du Canada. Cela se produit tous les jours, partout où je vais. Si je dissimule le fait que je suis un titulaire de charge publique, ça va, mais je n'en entends pas moins cette vague de demandes.

**La présidente:** La question qui se pose est la suivante: sont-ils payés pour le faire?

**Le sénateur Grafstein:** Madame la présidente, accordez-moi un instant.

Par conséquent, le projet de loi à l'étude va-t-il nuire à ma capacité d'assumer mes responsabilités constitutionnelles en tant que sénateur, c'est-à-dire de représenter les intérêts des collectivités de ma région? C'est ce que je pense. J'espère que vous pouvez me convaincre que j'ai tort. Notre rôle, en tant que sénateurs, est différent de celui des députés de la Chambre des communes. Nous sommes ici pour promouvoir les intérêts de nos



already said this, any clear differentiation between a for-profit enterprise and a not-for-profit enterprise. I think that for-profit enterprise is one thing and not-for-profit is another but both, directly or indirectly, will get a benefit from Canada because of a tax receipt. Not to differentiate between those two is something that I do not quite understand.

What, therefore, is the onus on senators to disclose? We know that the onus is on lobbyists to disclose. What onus do I have, as a senator, to disclose and to fulfil the responsibility that is desirable to public officers and for the public to know who is engaged in lobbying activities? Do I have an onus? What is the nature of my onus in this respect?

Is the conflict built into the Ethics Counsellor's role? You and the legislation represent that the Ethics Counsellor deals with lobbyists as clients.

The Ethics Counsellor, who has a quasi-solicitor-client relationship with his clients, is compelled under section 7, on page 11, to advise a peace officer to investigate an offence. Therefore, the Ethics Counsellor is in a conflict. Is he the counsellor, judge, or prosecutor?

The unfortunate language does not make a difference between registration, which we understand as bringing that to the public attention, and the role of the Ethics Counsellor.

I leave those simple thoughts with you, but there are many more here. The bill does not deal with a major problem of inhibiting the role of a senator to pursue his constitutional functions.

**The Chairman:** Senator Grafstein, as I think I mentioned to you yesterday, there is no compulsion whatsoever in this bill for a senator to track down who is a lobbyist and who is not.

I think that Mr. Wilson will agree with me that this is not a solicitor-client relationship. There is no privilege at law in this.

**Senator Grafstein:** Madam Chairman, with all due respect, I know your opinion. I am here to find the evidence from Mr. Wilson. I would like to know what Mr. Wilson thinks about these things, with all due respect, Madam Chairman.

**Mr. Wilson:** The question of making representations is well understood. This act deals only with those who are paid to carry out those representations — not citizens, friends, family and those making representations to you as a public office holder. There is no change here.

régions, tant publics que privés. Il ne semble pas y avoir — et vous l'avez déjà dit — une distinction nette entre les entreprises à but lucratif et sans but lucratif. Je pense qu'il en existe une, mais ces deux types d'entreprises, directement ou indirectement, bénéficieront de certains avantages de la part du gouvernement du Canada sur le plan fiscal. Je ne comprends pas vraiment qu'on ne fasse pas de distinction entre les deux.

Par conséquent, dans quelle mesure les sénateurs sont-ils tenus de divulguer quoi que ce soit? Nous savons que c'est aux lobbyists qu'il incombe de divulguer ces activités. En tant que sénateur, suis-je dans l'obligation de communiquer quoi que ce soit et ce faisant, de concrétiser qu'il est bon pour les titulaires de charges publiques et pour le grand public de savoir qui s'adonne à des activités de lobbying? Ai-je une obligation à cet égard? Et dans l'affirmative, quelle est la nature de cette obligation?

Ce conflit fait-il partie intégrante du rôle du conseiller en éthique? D'après vous et d'après la mesure, le conseiller en éthique traite les lobbyists comme des clients.

Le conseiller en éthique a avec ses clients une relation qui s'apparente à celle qui existe entre un avocat et son client. Or, aux termes de l'article 7, à la page 11, il est tenu d'aviser un agent de la paix pour que celui-ci puisse mener une enquête relativement à une infraction. Par conséquent, le conseiller en éthique est dans une situation de conflit. Est-il l'avocat, le juge ou le procureur?

Malheureusement, le libellé ne fait pas la distinction entre l'enregistrement, qui consiste, d'après notre interprétation, à rendre un fait public, et le rôle du conseiller en éthique.

Je vous fais part de ces quelques réflexions et je vais m'en tenir là, mais il y en a beaucoup d'autres ici. Le projet de loi ne traite pas d'un grave problème, celui de l'entrave au travail d'un sénateur qui prétend assumer ses fonctions constitutionnelles.

**La présidente:** Sénateur Grafstein, je pense vous avoir déjà signalé hier qu'absolument rien dans ce projet de loi n'oblige un sénateur à faire enquête pour savoir qui est un lobbyiste et qui ne l'est pas.

Je pense que M. Wilson conviendra avec moi qu'il ne s'agit pas d'une relation analogue à celle qui existe entre l'avocat et son client. Il n'y a là aucun privilège en droit.

**Le sénateur Grafstein:** Madame la présidente, sauf votre respect, je connais votre opinion. Je suis ici pour entendre le témoignage de M. Wilson. Je voudrais savoir ce que M. Wilson pense de tout cela, avec tout le respect que je vous dois, madame la présidente.

**M. Wilson:** La problématique des démarches est bien comprise. Cette loi traite seulement de ceux qui sont payés pour effectuer ces démarches, et non pas des simples citoyens, des amis, des membres de la famille et de tous ceux qui font des démarches auprès de vous à titre de titulaire d'une charge publique. Il n'y a là aucun changement.



**Senator Grafstein:** Mr. Wilson, you have said that sometimes there will be no money changed. A person will not be paid to do something as a lobbyist, but still have a very potent effect. Explain that.

**Mr. Wilson:** I did not say that. I said that sometimes there would not be any expenditure of funds on a lobbying campaign. It would be only a telephone call or a meeting. This was in response to Senator Di Nino's question on whether we should require the disclosure of lobbying expenditures.

Regarding the question of inhibiting senators or members of Parliament, there is nothing in the act before you that changes what has been in place since 1995-96. We have no evidence whatsoever that this will inhibit your responsibilities as a senator. None inhibition is foreseen.

Is there any onus on you? No, the onus is on the lobbyist to register. We have then the means to ensure that that does occur. We only want registration.

You mention that you think it made sense to maintain the differentiation between not-for-profit and for profit organizations. I agree with you. They have very differing purposes.

It is proposed here that the registration procedures would not be different. They will describe different outcomes of what they do. There are some strengths in the not-for-profit process currently, and it should be duplicated for the other.

Last, I will address the question of a conflict. If I had a reasonable belief that a lobbyist had breached the code, then I require all the powers of a superior court of record. I am obligated by the act as it is currently written to carry out an investigation and issue a report.

The only proposed change is that if in the process of that investigation, I come across some evidence of criminal activity, then I am compelled to turn that over to the authorities.

**Senator Grafstein:** A brief supplementary.

**The Chairman:** Senator Grafstein I will put you down for another round. I must point out that I do have Senator Andreychuk and Senator Murray on the list.

There are certain realities that if we are to amend this bill and move it over to the House of Commons in time for them to deal with it before the summer, we must proceed to clause by clause today. We have 25 minutes left to do so.

**Senator Andreychuk:** Is that an undue burden you have put on me? The more we talk, the more confused I become on some of the terminology. Perhaps you could explain to me the difference between communication and information.

**Le sénateur Grafstein:** Monsieur Wilson, vous avez dit que, parfois, il n'est pas question d'argent. Une personne peut n'être pas rémunérée pour effectuer une démarche en tant que lobbyiste, mais sa démarche n'en a pas moins un effet considérable. Expliquez-nous cela.

**M. Wilson:** Je n'ai pas dit cela. J'ai dit que, parfois, une campagne de lobbying n'entraîne aucune dépense. Il peut s'agir seulement d'un coup de téléphone ou d'une réunion. C'était en réponse à une question du sénateur Di Nino, qui demandait si nous devrions exiger la divulgation des dépenses de lobbying.

Quant à la question de l'entrave au travail des sénateurs ou des députés, le projet de loi dont vous êtes saisis ne comporte aucun changement par rapport à ce qui est en place depuis 1995-1996. Absolument rien n'indique que cette mesure pourrait entraver le moindrement vos fonctions de sénateur. Rien de tel n'est prévu.

Vous impose-t-on quoi que ce soit? Non, c'est le lobbyiste qui est tenu de s'enregistrer. Nous avons ensuite les outils voulus pour s'assurer qu'il le fasse. Nous voulons seulement l'enregistrement.

Vous dites qu'à votre avis, il est logique de maintenir la distinction entre les organisations à but non lucratif et celles qui sont à but lucratif. Je suis d'accord avec vous. Elles ont des raisons d'être très différentes.

Dans la mesure proposée, les procédures d'enregistrement ne seraient pas différentes. Elles décriraient des résultats différents. La procédure actuelle pour les organisations à but non lucratif comporte certains points forts qui devraient être repris pour l'autre volet.

Enfin, je vais répondre à la question portant sur l'existence d'un conflit. Si j'ai des motifs raisonnables de croire qu'un lobbyiste a enfreint le code, il me faut tous les pouvoirs d'une cour supérieure. Je suis tenu par la loi, aux termes du libellé actuel, d'effectuer une enquête et de remettre un rapport.

Le seul changement proposé, c'est que si, dans le cours de cette enquête, je tombe sur une preuve quelconque de l'existence d'une activité criminelle, je suis alors tenu d'en faire part aux autorités compétentes.

**Le sénateur Grafstein:** Une brève question supplémentaire.

**La présidente:** Sénateur Grafstein, je vais vous inscrire pour le tour suivant. Je vous signale que j'ai encore sur la liste le sénateur Andreychuk et le sénateur Murray.

Nous avons certaines contraintes. Si nous voulons amender ce projet de loi et le renvoyer à la Chambre des communes à temps pour qu'il soit adopté avant l'été, nous devons effectuer l'étude article par article aujourd'hui. Il nous reste 25 minutes pour le faire.

**Le sénateur Andreychuk:** N'est-ce pas là un fardeau que vous m'imposez indûment? Plus nous discutons, plus je suis embrouillé quant à la terminologie. Peut-être pourriez-vous m'expliquer la différence entre la communication et l'information.

I do know that lobbyists will inform. We have taken out "the intent." Obviously, they have a point of view, and they will express it to whatever public official. They may characterize it as simple communication, but its intent carries much more.

A piece of paper from an individual citizen saying, "I think," carries some weight. However, a piece of communication from a lobbyist on behalf of a major corporation, NGO or a major grouping of people certainly has a different weight.

They may characterize this as communication, but you and I know what they are really trying to do. They are trying to persuade the office holder to their point of view.

I can do that in many ways. I can do that by passing you a paper, through my choice of words, the body language or the names I might drop, as a preface to my information statement. We are not clear as to what is prohibited and what is allowed. We will have someone deciding that.

However, we will pass an act giving them this power. I am having trouble with that. You say that, generally, lobbying is a series of activities. I agree. Equally, persuasion could be one event or one comment. Is this proposed act precluding that?

You have said that it is a serious interpretation problem. You said that the public demands transparency, but the public demands fair access to be heard in a democracy, also.

The lobbying that concerns many people is that they do not have the same voice as the lobbyists do. That is another concern about the transparency, but fair access is also the issue.

You said that the onus will be on the lobbyist, but really the onus will be on the interpretation. You stated earlier today that that is a problem. How does this bill address that problem?

**Mr. Wilson:** We believe that we have solved the problem if this bill is passed. Registration previously occurred only if one communicated in an attempt to influence. That is difficult to establish in any court of law. Prosecutors were not prepared to deal with it. Therefore, we took out the phrase, "in an attempt to influence."

We talked about communication on exactly the subjects that you mentioned. It does not have to be much of a communication to carry with it all of the impact that you and I understand it could carry.

Therefore, we put the emphasis on the act of communication. That then becomes the activity that must be registered. If the communication was about any of the cited things in the act, including a legislative proposal before the government regulation, a contract, a grant or contribution.

Je sais que les lobbyistes vont informer. Nous avons retranché «l'intention». Ils ont évidemment leur point de vue dont ils vont faire part à un quelconque titulaire de charges publiques. Ils peuvent qualifier cela de simple communication, mais l'intention va beaucoup plus loin que cela.

Un bout de papier émanant d'un simple citoyen dans lequel il dit: «Je crois que [...]» a un certain poids. Cependant, une communication d'un lobbyiste au nom d'une grande entreprise, d'une ONG ou d'un groupe nombreux a certainement un poids différent.

Ils peuvent bien qualifier cela de communication, mais vous et moi savons bien ce qu'ils essaient de faire en réalité. Ils s'efforcent de convaincre le titulaire de charge publique du bien-fondé de leur point de vue.

Je peux faire cela de diverses manières. Je peux le faire en vous remettant un document écrit, par ma façon de m'exprimer, par mon langage corporel ou en nommant certaines personnes, dans le préambule de mon énoncé factuel. Nous ne savons pas clairement ce qui est interdit et ce qui est permis. C'est quelqu'un qui en décidera.

Cependant, nous allons adopter une loi leur conférant ce pouvoir. J'ai de la difficulté avec cela. Vous dites qu'en général, le lobbying est une série d'activités. Je suis d'accord. Pour autant, l'effort de persuasion peut tenir en une seule activité ou un seul commentaire. Cette loi proposée l'interdirait-elle?

Vous avez dit qu'il y a un grave problème d'interprétation. Vous avez dit que le public exige la transparence, mais le public exige également d'avoir des chances égales de se faire entendre en démocratie.

Si bien des gens en ont contre le lobbying, c'est qu'ils n'ont pas la même voix au chapitre que les lobbyistes. C'est une question de transparence, mais aussi d'égalité d'accès.

Vous avez dit que c'est au lobbyiste qu'on impose une obligation, mais en fait, c'est une question d'interprétation. Vous avez dit aujourd'hui même qu'il y a là un problème. En quoi ce projet de loi va-t-il remédier à ce problème?

**M. Wilson:** Nous croyons que nous aurons résolu le problème si ce projet de loi est adopté. Auparavant, l'enregistrement avait lieu seulement si quelqu'un communiquait dans le but d'exercer une influence. C'est difficile à établir devant un tribunal quelconque. Les procureurs n'étaient pas disposés à argumenter là-dessus. Par conséquent, nous avons retranché l'expression «destinée à influencer».

Nous avons parlé de communication, précisément sur les sujets que vous avez évoqués. Il n'est pas nécessaire que la communication soit très étoffée pour avoir un certain poids, un impact dont vous et moi comprenons bien la portée.

Par conséquent, nous avons mis l'accent sur la communication comme telle. C'est donc cette activité-là qu'il faut enregistrer, si la communication porte sur l'un ou l'autre des aspects désignés dans la loi, nommément une proposition législative ou réglementaire, l'attribution d'un contrat, d'une subvention ou d'une contribution.



We have also said that it is not an activity that must be registered if the communication is only to obtain some information. We wanted to make it very narrow. This will work, and it will ensure that the kinds of conversations that you have just described are captured adequately, if not completely, by that approach to communication.

I did say that most lobbying activities are a series of events. However, if I am paid as a lobbyist, and I make one telephone call with respect to trying to advance one of those issues, it is a registerable activity. If I try to organize a meeting for my client, that is a registerable activity.

Regarding the single activity of seeking information only, we wished to ensure that the act did not create an unnecessary burden on individuals who are merely making telephone calls to determine the next meeting on a given subject.

We think that we have been able to capture this. We think the registrar will be able to give words that will be informed by the discussion around this table that will work. If not, we can still go back to the question of an Order in Council regulation.

**Senator Andreychuk:** Do we have any interpretive bulletin that would give us some comfort as to what that definition will be? You say we think we can come up with it. Surely it would be helpful if we knew what that was now.

**Mr. Wilson:** We have a draft underway. I would have been able to circulate something; however, the registrar underwent a serious operation a week or so ago and is not available. I might be able to find the text that she has worked up to this point that will show that we are trying to narrow it down to a simple question for a fact.

**Senator Murray:** I hear what you are saying about the exemption for information-seeking activity, but I tend to come down on the other side of that. As Mr. Chenier pointed out here the other day, so much of the activity that takes place is ostensibly of an information-seeking nature. Further, much of the information they are seeking is information they should not have, such as when an item is going to be on the agenda for a cabinet committee or where a particular minister or department may be coming from on a particular issue.

In the course of the so-called information-seeking calls, they may also offer some information, such as when an item is going to be on a cabinet committee agenda, even before you have the agenda yourself; and where various ministers stand on these issues even before you have had a chance to hear from them yourself. Therefore, I think the more light shed on that kind of activity, the better.

Nous avons également précisé qu'il n'est pas nécessaire d'enregistrer l'activité si la communication vise seulement à obtenir de l'information. Nous voulions que la portée de la loi soit très limitée. Cette mesure va fonctionner et va garantir que les conversations que vous venez de décrire soient saisies adéquatement, sinon complètement, par cette interprétation de la communication.

J'ai bel et bien dit que la plupart des activités de lobbying consistent en une série d'événements. Cependant, si je suis payé à titre de lobbyiste et que je fais ne serait-ce qu'un seul appel téléphonique dans le but de faire avancer un dossier correspondant à l'une de ces catégories, il s'agit d'une activité qui doit être enregistrée. Si j'essaie d'organiser une rencontre pour mon client, c'est aussi une activité qui doit être enregistrée.

Pour ce qui est de l'activité consistant à obtenir de l'information seulement, nous voulions nous assurer que la loi n'impose pas inutilement un fardeau aux particuliers qui font simplement des appels téléphoniques pour connaître la date de la prochaine réunion sur un sujet donné.

Nous croyons avoir réussi à bien cerner la problématique. Nous croyons que le registraire sera en mesure de donner de cet énoncé une interprétation éclairée par la discussion que nous avons autour de cette table et que cette approche fonctionnera bien. Sinon, nous pourrions toujours revenir à la charge au moyen d'un règlement pris par décret.

**Le sénateur Andreychuk:** Avons-nous un quelconque bulletin d'interprétation qui pourrait nous rassurer quant à la définition? Vous dites que vous croyez pouvoir arriver à une définition satisfaisante. Il serait sûrement utile de la connaître dès maintenant.

**M. Wilson:** Nous travaillons actuellement à une ébauche. J'aurais pu vous distribuer un texte, mais la registraire a subi une grave opération il y a environ une semaine et n'est pas disponible. Je serais peut-être en mesure de trouver le texte sur lequel elle travaille afin de vous montrer que nous essayons de circonscrire la problématique et d'en arriver à une simple question de fait.

**Le sénateur Murray:** Je comprends bien ce que vous dites au sujet de l'exception pour les simples demandes d'information, mais j'ai plutôt tendance à pencher en faveur de l'interprétation contraire. Comme M. Chenier l'a fait remarquer ici même l'autre jour, une grande partie des activités dans ce domaine prennent la forme de simples demandes d'information. En outre, une grande partie de l'information que les gens cherchent ainsi à obtenir consiste en des renseignements qu'ils ne devraient pas avoir, par exemple à quelle date une question sera à l'ordre du jour du Cabinet ou quelle est la position précise d'un ministre ou d'un ministère sur une question donnée.

Dans le cadre de ces conversations visant soit disant à obtenir de l'information, on peut aussi être amené à offrir de l'information, par exemple la date à laquelle un dossier sera à l'ordre du jour du Cabinet, avant même que vous ayez vous-même l'ordre du jour; et quelle est la position de divers ministres sur ces questions, avant que vous ayez eu la chance de le savoir vous-même. Par conséquent, je pense que plus on fait la lumière sur ce type d'activité, mieux ce sera.



If you are comfortable doing so, I would like to have your comments on a couple of amendments that have been proposed by the Government Ethics Coalition last week. One is the amendment that would prohibit lobbyists from working for the government, or having business ties to anyone who works for the government. That may be extreme, but you get the point. The second is that the prohibition on lobbying the government for ex-ministers and ex-senior public officials should be increased to five years.

Finally, this has to do with what Senator Grafstein referred to as not-for-profit organizations. When the Government Ethics Coalition was here the other day, they left us a list of their member groups. As we speak, a good many of these groups are swarming around their patrons in the government — and they do have patrons in the government — to save their favourite programs from the \$1-billion reductions that Mr. Manley has instructed the bureaucrats to find in the next little while.

This is a symbiotic relationship between non-profit groups and the government. There is nothing sinister about it, but it is quite a relationship. I hope and wonder whether this bill will catch that kind of activity, because I think it would be important to know at the end of the day who is able to lobby whom about what.

**The Chairman:** Very briefly, Mr. Wilson. We only have 15 minutes and I must get clause by clause through.

**Mr. Wilson:** I will not comment on whether lobbyists should work for the government. That is a broader issue. Five-year prohibition on public office holders is draconian. I think you have to strike a balance. We have a two-year cooling-off period for ministers and a one-year cooling-off period for other public office holders. I think that meets the public interest, and it has not been abused. It has been applied successfully over the past 20 years.

Regarding the last question, I hope that we have captured almost all of these not-for-profit organizations. Certainly, we have regularly telephoned them to make sure that if they have one paid employee, then they have a registration requirement. A few that we have continuing discussions with claim nobody is paid, everyone is a volunteer. These are the exceptions. We think we have a good compliance rate.

**The Chairman:** Thank you Mr. Wilson. Senator Rompkey?

**Senator Rompkey:** I move that we move to clause by clause, Madam Chairman.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-15, to amend the Lobbyist Registration Act?

**Hon. Senators:** Agreed.

Si vous vous sentez à l'aise de le faire, j'aimerais connaître votre point de vue sur certains amendements qui ont été proposés la semaine dernière par la Coalition pour l'éthique au gouvernement. Le premier amendement interdirait aux lobbyistes de travailler pour le gouvernement ou d'avoir des liens d'affaire avec quiconque travaille au gouvernement. C'est peut-être extrême, mais vous voyez où l'on veut en venir. Le deuxième est de prolonger à cinq ans la période d'interdiction de faire du lobbying auprès du gouvernement pour les ex-ministres et les ex-hauts fonctionnaires.

Enfin, je veux aborder la question de ce que le sénateur Grafstein a appelé les organisations à but non lucratif. Quand la Coalition pour l'éthique au gouvernement a comparu devant nous l'autre jour, ses représentants nous ont laissé une liste des groupes membres de l'organisation. En ce moment même, bon nombre de ces groupes harcèlent littéralement leurs protecteurs au gouvernement — car ils en ont — pour que ces derniers évitent à leur programme favori de tomber sous le couperet des compressions d'un milliard de dollars que M. Manley a ordonné aux fonctionnaires de faire au cours des prochains mois.

C'est une relation symbiotique entre les groupes à but non lucratif et le gouvernement. Il n'y a rien là de sinistre, mais c'est une relation très étroite. J'espère que ce projet de loi va s'appliquer à ce type d'activité, et je m'interroge là-dessus car je crois qu'il serait important de savoir au bout du compte qui est en mesure de faire du lobbying auprès de qui et à propos de quoi.

**La présidente:** Très brièvement, monsieur Wilson. Nous avons seulement 15 minutes et je dois procéder à l'étude article par article.

**M. Wilson:** Je ne ferai pas de commentaires sur la question de savoir si les lobbyistes devraient travailler pour le gouvernement. C'est une question d'une portée plus vaste. Interdire aux titulaires de charges publiques de faire du lobbying pendant cinq ans, c'est draconien. Je pense qu'il faut trouver un juste équilibre. Nous avons une période d'attente de deux ans pour les ministres et d'un an pour les autres titulaires de charges publiques. Je pense que cela correspond à l'intérêt public et il n'y a pas eu d'abus. Ce délai a été appliqué avec succès pendant 20 ans.

Sur la dernière question, j'espère que nous avons saisi la quasi-totalité de ces organisations à but non lucratif. Chose certaine, nous leur avons téléphoné régulièrement pour s'assurer que, dès qu'elles ont un employé rémunéré, elles respectent leur obligation de s'enregistrer. Nous avons encore des discussions avec quelques-unes d'entre elles qui affirment n'avoir aucun permanent rémunéré, uniquement des bénévoles. Ce sont des exceptions. Nous pensons avoir un bon taux de conformité.

**La présidente:** Merci, monsieur Wilson. Sénateur Rompkey?

**Le sénateur Rompkey:** Je propose de procéder à l'étude article par article, madame la présidente.

**La présidente:** Est-on d'accord, honorables sénateurs, pour que le comité passe à l'étude article par article du projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes?

**Des voix:** D'accord.

**The Chairman:** Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

I will group the clauses, if I may. Shall clause 1 to 3 inclusive carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Senator Grafstein?

**Senator Grafstein:** I have a technical question. I am not sure that the English translation of (d) under (2) is the same as the French translation. Can we get some assurance that it is the same? One seems to be much different than the other — or much more defined.

**The Chairman:** Can anyone help me with that? There is a difference in length.

**Senator Joyal:** It would be helpful to have the original French act. I have only the English version of the original act.

**Senator Grafstein:** We have been trying to sort that out.

**Senator Joyal:** We were trying to sort that out.

**The Chairman:** We will return to clause 2. Shall clause 1 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 3 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Clause 4.

**Senator Rompkey:** I have an amendment to clause 4. I move that:

Bill C-15 be amended in clause 4 on page 4, by adding after line 15, the following:

“(h.1) if the individual is a former public office holder, a description of the offices held;”.

**The Chairman:** And in French?

[Translation]

**Senator Rompkey:** I move that bill C-15 be amended in clause 4, on page 4, by adding after line 10, the following:

«h.1) s'il est un ancien titulaire d'une charge publique, la description des postes qu'il a occupés;»

[English]

**The Chairman:** Shall the amendment carry?

**Senator Di Nino:** There is a different wording from the one that was included in section 7, I believe.

**The Chairman:** It is individual rather than —

**Senator Di Nino:** An employee or something.

**La présidente:** Le titre est-il reporté?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Adopté.

Je vais procéder par groupes d'articles. Les articles 1 à 3 inclusivement sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Sénateur Grafstein?

**Le sénateur Grafstein:** J'ai une question d'ordre technique. Je ne suis pas sûr que la version anglaise de l'alinéa d) du paragraphe (2) soit la même que la traduction française. Pouvons-nous avoir l'assurance que c'est bien le cas? L'une des versions semble très différente de l'autre, ou en tout cas beaucoup plus étoffée.

**La présidente:** Est-ce que quelqu'un peut répondre à cela? Il y a une différence de longueur.

**Le sénateur Joyal:** Ce serait utile d'avoir la loi originale en français. Je n'ai que la version anglaise de la loi originale.

**Le sénateur Grafstein:** Nous essayons de démêler tout cela.

**Le sénateur Joyal:** Nous essayons de démêler tout cela.

**La présidente:** Nous reviendrons à l'article 2. L'article 1 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** L'article 3 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Adopté.

Article 4.

**Le sénateur Rompkey:** J'ai un amendement à l'article 4. Je propose que

le projet de loi C-15 soit modifié, à l'article 4, page 4, par adjonction, après la ligne 10, de ce qui suit:

“(h.1) if the individual is a former public office holder, a description of the offices held;”.

**La présidente:** Et en français?

[Français]

**Le sénateur Rompkey:** Je propose que le projet de loi C-15 soit modifié, à l'article 4, à la page 4, par adjonction, après la ligne 10, de ce qui suit:

«h.1) s'il est un ancien titulaire d'une charge publique, la description des postes qu'il a occupés;»

[Traduction]

**La présidente:** L'amendement est-il adopté?

**Le sénateur Di Nino:** Le libellé est différent de celui qui était prévu à l'article 7, je crois.

**La présidente:** On emploie le mot «individual» au lieu de...

**Le sénateur Di Nino:** Au lieu de «employee» ou quelque chose du genre.

**Senator Rompkey:** The intention is to cover everyone.

**Senator Di Nino:** I understand that. I want to ensure that we are not running afoul of anything. I just want to make sure.

**The Chairman:** This is individual consultants.

**Senator Andreychuk:** Obviously we are in agreement with this and have some concerns. However, I would not want us agreeing on this side to this amendment as an indication that that is the only concern we have about the bill. We will contemplate, both here and in the caucus, as to whether there are further changes that are necessary for this bill.

**The Chairman:** That is quite understood. Shall the amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The amendment carries.

Shall clause 4, as amended, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 5 to 18 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

We have some clarification on clause 2.

**Geoffrey P. Kieley, Law and Government Division, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament:** With respect to the senator's question, you will notice that clause 2 amends only sub-paragraph (d) of the definition of organization. The full organization in the English act is actually six subsections. The French definition, on the other hand, basically collapses them all into one section. You will find that the French definition —

**Senator Grafstein:** I will be satisfied if you are satisfied that the two are actually in sync with one another. We were trying to put it all together, and it was hard for us to do this in the few minutes we have.

**Mr. Kieley:** They appear to be. It is just that the French definition coalesces all of those six subsections into one section.

**Senator Grafstein:** I am satisfied with that if the staff is satisfied that they are identical.

**The Chairman:** Shall clause 2 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall this bill be adopted, as amended?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Le sénateur Rompkey:** L'intention est que cela s'applique à tous.

**Le sénateur Di Nino:** Je comprends cela. Je veux m'assurer que nous ne laissons rien au hasard. Je tiens simplement à m'en assurer.

**La présidente:** Il s'agit de particuliers offrant leurs services à titre de consultants.

**Le sénateur Andreychuk:** Nous sommes évidemment d'accord avec cela et nous avons des préoccupations. Cependant, je ne voudrais pas qu'on s'imaginer, parce que nous sommes d'accord avec cet amendement, que c'est notre seule réserve à l'égard du projet de loi. Nous allons examiner, à la fois ici et au sein de notre caucus, la question de savoir s'il est nécessaire d'apporter d'autres changements à ce projet de loi.

**La présidente:** Cela va de soi. L'amendement est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** L'amendement est adopté.

L'article 4 modifié est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Les articles 5 à 18 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Adopté.

Nous avons des précisions sur l'article 2.

**M. Geoffrey P. Kieley, Division du droit et du gouvernement, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement:** Pour répondre à la question du sénateur, vous remarquerez que l'article 2 modifie seulement l'alinéa d) de la définition du terme organisation. Dans la version anglaise de la loi, il y a en fait six paragraphes. La définition française, par contre, amalgame le tout en une seule disposition. Vous constaterez que la définition, dans la version française...

**Le sénateur Grafstein:** Je serai satisfait si vous êtes convaincu que les deux correspondent parfaitement. Nous avons essayé de faire une comparaison rigoureuse et c'était difficile pour nous de le faire dans les quelques minutes à notre disposition.

**M. Kieley:** Cela semble être le cas. C'est seulement que la définition française amalgame l'ensemble des six paragraphes en un seul article.

**Le sénateur Grafstein:** Je m'en déclare satisfait si le personnel est convaincu que les deux sont identiques.

**La présidente:** L'article 2 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Le titre est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Le projet de loi modifié est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.



**Senator Grafstein:** Just before that, and I do not mean to be difficult, but I have gone back through some of the testimony and there are some concerns. I do not want to impede the progress of the committee but I want to make certain that while I support the bill, I do not want to be prevented from speaking on the broader issues when this report and the bill come to the house, should I choose to do that. I am not sure I will. I have not completed my own work on this and I apologize for that. This is broad and I want to note that on the record.

**The Chairman:** That is quite understandable, Senator Grafstein. I believe you are probably not the only one.

**Senator Rompkey:** I just wanted to say we do recognize that we need to have additional discussions on this bill and this issue because more work is required. The question is: Can we do something useful now and then work on other issues later? Others and I would like to do that. I would like an assurance that that is the case.

**Senator Grafstein:** That is fine, chairman.

**The Chairman:** Thank you, Senator Grafstein.

Is it agreed, honourable senators, that the chair report this bill, as amended, at the next sitting of the Senate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Hopefully, we will get it in time to revert this afternoon.

We have been speaking to Lord Williams and he will appear before this committee for our discussions on code. The planned date for his appearance is Monday, June 9. We have agreement for the committee to meet at 4 p.m.

The committee adjourned.

**Le sénateur Grafstein:** Un instant. Je ne veux pas faire le difficile, mais j'ai pris connaissance des témoignages et l'on a exprimé des préoccupations. Je ne veux pas faire obstacle aux travaux du comité, mais je veux m'assurer que, même si j'appuie le projet de loi, je ne sois pas empêché de prendre la parole sur cette question dans un contexte plus général lorsque ce rapport et le projet de loi seront renvoyés à la Chambre, si je décidais de le faire. Je ne suis pas sûr que je vais le faire. Je n'ai pas terminé mes recherches là-dessus et je m'en excuse. C'est vaste, mais je tenais à le signaler.

**La présidente:** C'est tout à fait compréhensible, sénateur Grafstein. Je crois que vous n'êtes probablement pas le seul.

**Le sénateur Rompkey:** Je voulais seulement dire que nous reconnaissons que nous devons avoir des discussions supplémentaires sur ce projet de loi et sur cette question parce qu'il faut y travailler davantage. La question qui se pose est la suivante: pouvons-nous faire quelque chose d'utile tout de suite, quitte à régler les autres problèmes plus tard? C'est ce que nous aimerions faire, moi-même et d'autres aussi. Je voudrais avoir l'assurance que c'est bien le cas.

**Le sénateur Grafstein:** C'est très bien, madame la présidente.

**La présidente:** Merci, sénateur Grafstein.

Est-on d'accord, honorables sénateurs, pour que la présidence fasse rapport de ce projet de loi, tel que modifié, à la prochaine séance du Sénat?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Espérons que nous pourrons le faire à temps pour cet après-midi.

Nous avons eu un entretien avec Lord Williams et il comparaitra devant notre comité dans le cadre de nos discussions sur le code. La date prévue de sa comparution est le lundi 9 juin. Nous avons l'accord du comité pour nous réunir à 16h.

La séance est levée.









If undelivered, return **COVER ONLY** to:  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette **COUVERTURE SEULEMENT** à:  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

**Tuesday, May 13, 2003**

**APPEARING**

The Honourable Allan Rock, P.C., M.P., Minister of Industry  
Canada

**WITNESSES**

*From Industry Canada:*

Mr. Bruce Bergen, Senior Counsel, Industry Canada Legal Services;

Mr. Robert F. Benson, Deputy Ethics Counsellor, Office of the  
Ethics Commissioner.

**Wednesday, May 14, 2003**

*From Industry Canada:*

Mr. Howard Wilson, Ethics Counsellor;

Mr. Bruce Bergen, Senior Counsel, Industry Canada Legal Services.

**Le mardi 13 mai 2003**

**COMPARAÎT**

L'honorable Alan Rock, c.p., député, Ministre d'Industrie Canada

**TÉMOINS**

*D'Industrie Canada:*

M. Bruce Bergen, avocat-conseil, Services juridiques d'Industrie  
Canada;

M. Robert F. Benson, sous-conseiller en éthique, bureau du  
conseiller en éthique.

**Le mercredi 14 mai 2003**

*D'Industrie Canada:*

M. Howard Wilson, conseiller en éthique;

M. Bruce Bergen, avocat-conseil, Services juridiques d'Industrie  
Canada.











